

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**  
**CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO**

**2012/2013**



**TII**

**A LPIM COMO INSTRUMENTO DE APOIO À  
MATERIALIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURAS PARA  
A COMPONENTE TERRESTRE DO SISTEMA DE  
FORÇAS NACIONAL**

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A  
FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM SENDO DA RESPONSABILIDADE  
DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOUTRINA OFICIAL  
DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS E DA GUARDA NACIONAL  
REPUBLICANA



## **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

# **A LPIM COMO INSTRUMENTO DE APOIO À MATERIALIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURAS PARA A COMPONENTE TERRESTRE DO SISTEMA DE FORÇAS NACIONAL**

**Maj AdMil Carimbo dos Reis**

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior  
Conjunto 2012-2013

Pedrouços 2013



## **INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

# **A LPIM COMO INSTRUMENTO DE APOIO À MATERIALIZAÇÃO DE INFRAESTRUTURAS PARA A COMPONENTE TERRESTRE DO SISTEMA DE FORÇAS NACIONAL**

**Maj AdMil Carimbo dos Reis**

Trabalho de Investigação Individual do Curso de Estado-Maior  
Conjunto 2012-2013

Orientador: Maj AdMil Mendonça da Luz

Pedrouços 2013



## **Agradecimentos**

Um trabalho desta natureza nunca é fruto de um só indivíduo, mas antes de um conjunto de pessoas que para ele contribuem. Por isso, e em primeiro lugar, gostaríamos de agradecer ao Capitão de Fragata Pereira Mendes, um dos grandes especialistas militares sobre esta temática, pela sua permanente disponibilidade para nos elucidar e orientar, explicando em pormenor a complexidade legislativa inerente à Lei de Programação de Infraestruturas Militares, bem como à sua aplicabilidade na requalificação e beneficiação do património imobiliário das Forças Armadas.

Gostaríamos de deixar também uma palavra de agradecimento ao nosso orientador, Major de Administração Militar Mendonça da Luz pelo permanente apoio, bem como pelas críticas construtivas que em muito contribuíram para o enriquecimento do presente trabalho.





## Índice Geral

|   |    |
|---|----|
| Introdução .....  | 1  |
| 1. Infraestruturas e a sua gestão .....                           | 6  |
| a. Infraestruturas militares .....                                | 6  |
| b. Processo de planeamento de infraestruturas .....               | 8  |
| c. Gestão de infraestruturas .....                                | 10 |
| d. Síntese conclusiva .....                                       | 13 |
| 2. Criação da LPIM e sua execução .....                           | 14 |
| a. Financiamento de infraestruturas antes da LPIM .....           | 14 |
| b. Edificação da LPIM .....                                       | 15 |
| c. Execução da LPIM .....   | 19 |
| d. Síntese conclusiva .....                                       | 22 |
| 3. Modalidades de rentabilização adotadas por outros países ..... | 23 |
| a. Espanha .....  | 23 |
| b. Reino Unido .....  | 24 |
| c. França .....   | 27 |
| d. Comparação com a realidade Nacional .....                      | 28 |
| e. Síntese conclusiva .....                                       | 30 |
| 4. LPIM em revisão .....  | 31 |
| a. Conjuntura económica do mercado imobiliário .....              | 31 |
| b. Orientações políticas .....                                    | 32 |
| c. As Forças Armadas no contexto da revisão .....                 | 36 |
| d. Síntese conclusiva .....                                       | 40 |
| Conclusões .....  | 41 |
| Bibliografia .....  | 47 |



## **Índice de Anexos**

|   |     |
|---|-----|
| Anexo A - Extratos das entrevistas efetuadas .....                          | A-1 |
| Anexo B - Lista de projetos de infraestruturas inseridos pelo Exército..... | B-1 |

## **Índice de Tabelas**

|   |    |
|---|----|
| Tabela 1: Unidades imobiliárias afetas à Defesa Nacional .....              | 6  |
| Tabela 2: Tipos de utilização das unidades imobiliárias .....               | 7  |
| Tabela 3: Registo de imóveis no SIIE .....                                  | 10 |
| Tabela 4: Alienação de unidades imobiliárias afetas à Defesa Nacional ..... | 19 |
| Tabela 5: Previsão de investimento do Exército por projeto.....             | 19 |
| Tabela 6: Afetação de verbas ao Exército por projeto.....                   | 20 |
| Tabela 7: Obras financiadas pela LPIM. ....                                 | 20 |
| Tabela 8 – Lista de critérios do grupo de trabalho de revisão da LPIM.....  | 34 |
| Tabela 9 – Orçamentação de responsabilidades do Estado .....                | 35 |
| Tabela 10 – Valores globais dos projetos da LPIM por Ramos .....            | 35 |
| Tabela 11: Lista de projetos de Infraestruturas - EMGFA. ....               | 38 |
| Tabela 12: Agrupamento de projetos do Exército. ....                        | 39 |



## Resumo

O património imobiliário das Forças Armadas encontra-se sobredimensionado em consequência da redução de efetivos provocada pela, profissionalização do serviço militar, aquisição de novos meios e sistemas de armas, e da alteração da missão mais vocacionada para forças projetáveis em detrimento do dispositivo territorial de quadrícula. Aliando-se a esta situação, o facto de ser antiquado, o que origina desajustamentos em relação aos atuais padrões qualitativos, com impacto na manutenção e conservação de sistemas de armas, e no fornecimento de condições laborais atrativas aos seus militares.

No intuito de investir sem onerar o orçamento de Estado, foi criada em 2008 a LPIM, tendo por base que as receitas obtidas pela rentabilização dos imóveis desnecessários à operacionalidade das Forças Armadas, seriam aplicadas na requalificação e beneficiação das suas infraestruturas, e na recapitalização do fundo de pensões dos seus militares. Decorridos quatro anos, a Lei revelou-se praticamente inócua, importando deste modo, efetuar uma análise que identifique formas de potenciar este instrumento financeiro.

Com este propósito, sintetizámos o problema na pergunta de partida – Quais deverão ser as linhas de ação a tomar para melhorar a LPIM no apoio à materialização das infraestruturas para a componente terrestre do sistema de forças nacional? – recorrendo depois às operações e às etapas do método científico preconizadas por *Quivy e Campenhoudt* (1998).

Com recurso ao modelo hipotético-dedutivo, caraterizámos as infraestruturas militares, e verificámos como são planeadas e geridas. Apresentámos os fundamentos subjacentes à criação da LPIM e o seu impacto nos projetos do Exército. Para identificar novas metodologias visualizámos como outros Países gerem a sua capacidade sobrança. Por fim, caraterizámos o mercado imobiliário e identificámos as políticas governamentais subjacentes a esta temática, e como podem as Forças Armadas se adaptar às mesmas.

Como conclusões, apurámos que deveria: ser criado na estrutura do Ministério da Defesa Nacional, um organismo com autonomia jurídica para efetuar todo o procedimento contratual de rentabilização de infraestruturas; ser incrementada a divulgação dos imóveis a rentabilizar e incluir-se as mais-valias que um investidor poderia obter; nos casos aplicáveis ser agregada uma licença de construção que abrangesse a capacidade máxima edificável; fomentar-se a deslocalização das Unidades dos centros urbanos para zonas periféricas; ser eliminada a necessidade de recapitalizar o fundo de pensões; centralizar o investimento numa única entidade; e investir-se prioritariamente em projetos de concentração de valências.



## Abstract

The Armed Forces real estate is oversized, as a result of the professional military service reduction, acquisition of new means and weapons systems and the change of mission to most projectable forces in detriment of the territorial grid. In addition to this situation, it is old, which causes imbalances in relation to current quality standards, causing a negative impact on maintenance of weapons systems and in providing attractive working conditions to soldiers.

In order to invest without burdening the state budget, it was created in 2008 the LPIM, whose objective was to monetize unnecessary Armed Forces property and free up funds to be applied in the rehabilitation and upgrading of its infrastructure and in the recapitalization of the military personnel's pension fund. Four years later, the law has proved practically innocuous, for these reasons it is necessary an analysis to identify ways to potentiate this financial instrument.

For this purpose, we synthesized the problem in the initial question - What should be the lines of action to improve LPIM in supporting the realization of territorial component infrastructures of the national system of forces? – and followed the operations and the steps of the scientific method suggested by Quivy and Campenhoudt (1998).

Using the hypothetical-deductive model, we characterized the military infrastructure, and noticed how they are planned and managed. We have presented the rationale for creating the LPIM and its impact on the Army projects. To identify new methodologies, we visualize how other countries manage their surplus capacity. Finally, we characterized the real estate market and identified the governmental policies related to this subject, and how the Armed Forces can adapt to them.

In conclusion, it was found that it should: be built an organization with legal autonomy to perform the entire procedure of contract monetization infrastructure in the structure of the Ministry of Defense; better and widespread property monetization disclosure as to increase visibility on returns on investment; where applicable it should be aggregated a building permit covering the maximum buildable area / structure; there should be an encouragement of relocation of units from urban centers to outlying areas; eliminate the need to recapitalize the pension fund; centralized in a single entity the entirety of the investment process; prioritize investment in projects whose purpose is to concentrate on aggregated capabilities.



## **Palavras-Chave**

Capacidade Militar

Lei de Programação de Infraestruturas Militares

Infraestruturas

Novos Meios e Sistemas de Armas

Racionalização

Concentração



## Abreviaturas

AM – Academia Militar  
BAI - Brigada Aerotransportada Independente  
BMI - Brigada Mecanizada Independente  
CC – Carros de Combate  
CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional  
CEM - Conceito Estratégico Militar  
CM – Capacidade Militar  
DGAIED – Direção Geral de Armamento Infraestruturas e Equipamento de Defesa  
DIO - Defense Infrastructure Organization  
DL – Decreto-lei  
DMD – Diretiva Ministerial de Defesa  
EMGFA – Estado Maior General das Forças Armadas  
ESE – Escola de Sargentos do Exército  
FA – Força Aérea  
FFAA – Forças Armadas  
FPMFA – Fundo de Pensões dos Militares das Forças Armadas  
GT – Grupo de Trabalho  
H – Hipótese  
HFA - Hospital das Forças Armadas  
IASFA – Instituto de Ação Social das Forças Armadas  
IM – Infraestruturas Militares  
INVIED - Instituto de la Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de Defensa  
LPIM - Lei de Programação de Infraestruturas Militares  
LPM – Lei de Programação Militar  
M€ -Milhões de euros  
MD - Ministerio de Defensa  
MdID - Ministère de la Défense  
MDN - Ministério da Defesa Nacional  
MF - Ministério das Finanças  
MIFA - Missões Específicas das Forças Armadas  
MoD - Ministry of Defence  
MRAI - Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers



NMSA – Novos Meios e Sistemas de Armas

OGC - Office of Government Commerce

OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PD – Pergunta derivada

PGPI - Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado

PI - Património Imobiliário

PIDDAC - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

PM - Prédio Militar

PMCE - Programa de Modernização e Concentração do Exército

PPEM – Processo de Planeamento Estratégico Militar

SCS – Serviços Centrais de Suporte

SFN - Sistema de Forças Nacionais

SIG - Sistema Integrado de Gestão

SIIE – Sistema Integrado de Infraestruturas do Estado

TII – Trabalho de Investigação Individual

UE – União Europeia

UEO – Unidades, Estabelecimentos e Órgãos

UI – Unidade Imobiliária

VBR – Viatura Blindada de Rodas



## Introdução

O património imobiliário (PI) militar ainda se encontra adaptado à conjuntura da guerra colonial, em que era necessário garantir alojamento e condições de trabalho para grandes efetivos, e garantir condições de operacionalidade a sistemas de armas que não requeriam das instalações grandes necessidades de conservação e manutenção, dada a pouca tecnologia que incorporavam.

Atualmente, a instituição militar enfrenta um novo paradigma imobiliário decorrente da necessidade de novos padrões qualitativos inerentes à evolução social e tecnológica, das restrições orçamentais e da alteração das missões que requerem infraestruturas que apoiem forças mais modulares e projetáveis, acrescentando-se o facto de nesta era, em constante evolução, a tecnologia desatualizar-se rapidamente, diminuindo o ciclo de vida útil das instalações (Camisa, 2009, p.1).

A profissionalização do serviço militar acarretou uma redução de efetivos, e consequentemente as infraestruturas militares<sup>1</sup> (IM) tornaram-se sobredimensionadas, a que se acrescenta novas preocupações relacionadas com a angariação e retenção de militares, originando a necessidade de investimento em instalações com melhores condições de habitabilidade e de trabalho. Os novos meios e sistemas de armas (NMSA) incorporam requisitos tecnológicos difíceis de satisfazer, como são os casos das viaturas blindadas de rodas (VBR) PANDUR, e dos carros de combate (CC) Leopard 2A6, que requerem ao nível da manutenção e conservação, instalações com padrões de qualidade mais exigentes. As novas missões traduzem o conceito de forças flexíveis com capacidade expedicionária, reduzindo a necessidade de grandes contingentes convencionais, o que cria desajustamentos no dispositivo territorial e na estrutura de sustentação das Forças Armadas (FFAA) (Vaz, 2009, p.1).

A modernização requer investimento, e a atual conjuntura económica portuguesa tem conduzido à redução de orçamentos e ao decréscimo da aplicação de verbas pelo poder político nas FFAA. Nesse contexto, a eficiência das infraestruturas como base de sustentação da estrutura militar, tem sido afetadas na sua manutenção e conservação, e na requalificação e construção necessária, para acolher convenientemente os NMSA, e para fornecer aos recursos humanos condições de trabalho mais atrativas que permitam incrementar o recrutamento e as taxas de retenção (Ramalho, 2012, pp.1-2).

No sentido de investir sem onerar o erário público, em 2008, foi aprovada a Lei de

---

<sup>1</sup> “Área de terreno, construções militares ou edifícios individualizados que constituam objecto de utilização pelas Unidades Estabelecimentos e Órgãos (UEO)” (Costa, 2006, p.91).





Programação de Infraestruturas Militares (LPIM), tendo por base que a rentabilização da capacidade sobran<sup>2</sup> disponibilizada pelos Ramos, iria permitir a capitalização do Fundo de Pensões dos Militares das FFAA (FPMFA), assim como a beneficiação e construção de IM, ideia patente nas seguintes palavras do então Ministro da Defesa Nacional, Severiano Teixeira (2008) *“a lei é auto-sustentada. Ou seja, o investimento aplicado corresponde à receita realizada pelo que não há recurso ao Orçamento de Estado”*.

Este Trabalho de Investigação Individual (TII) intitulado **“A LPIM como instrumento de apoio à materialização de infraestruturas para a componente terrestre do sistema de forças nacional”**, enquadra-se na área das Ciências Militares.

Este estudo deverá analisar o conceito, métodos e processos associados à criação e implementação da LPIM, bem como avaliar, decorridos quatro anos de vigência, o seu impacto como principal fonte de financiamento da requalificação das IM, procurando-se também identificar, tendo em linha de conta a atual conjuntura económica, formas de potenciar este instrumento financeiro. Para efeitos da sua realização consideramos que os fatores que afetam o apoio da LPIM à materialização das IM na componente terrestre, são os mesmos que afetam as demais componentes das FFAA.

O tema reveste-se de particular **importância**, devido ao atual ambiente socioeconómico de Portugal afigurar-se bipolar, por um lado a crise económica reduz os recursos financeiros disponíveis na nação, com influência no poder de compra de instituições, empresas e pessoas, que para além de se tornarem mais relutantes em investir, são mais críticas em relação ao dispêndio de verbas públicas; por outro lado os recursos humanos exigem melhores condições laborais, o que se reflete no Exército pelas reduzidas taxas de retenção de militares contratados, podendo eventualmente ser atenuadas com melhores condições de alojamento e de trabalho. A este paradigma acresce-se o facto de a manutenção da operacionalidade dos NMSA requererem o dispêndio de avultados recursos financeiros, em que se incluem os de adequação de IM.

Neste âmbito, e apesar de ter sido constituído um grupo de trabalho (GT) com a incumbência de cumprir o disposto na diretiva do Ministério da Defesa Nacional (MDN) para a revisão da LPIM, cujas conclusões foram já entregues em 2012, a tomada de decisão só deverá ocorrer, previsivelmente após o término do Processo de Planeamento Estratégico Militar (PPEM) decorrente do novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) recentemente aprovado, que poderá alterar as conclusões do GT já formuladas. Nesta

---

<sup>2</sup> Infraestruturas não utilizadas.



conformidade, o presente trabalho visa auxiliar a tomada de decisão dos Chefes Militares, assim como aconselhar o poder político de quais as melhores metodologias a adotar na gestão do PI militar, e de que forma a LPIM poderá se tornar um instrumento financeiro mais eficaz para o investimento em IM.

O **objeto de estudo** deste trabalho é a LPIM, encontrando-se **delimitado** ao conceito, métodos e processos associados à sua criação e gestão, à avaliação do seu impacto como fonte principal de financiamento do investimento em IM, e às orientações políticas que condicionam a sua gestão.

O **objetivo geral** da pesquisa foi como a gestão da LPIM pode ser melhorada no apoio à requalificação e construção de IM, segundo três óticas: a **organizacional**, que abrange as entidades intervenientes na sua gestão; a da **receita**, procurando-se identificar formas de a incrementar; e a da **despesa**, procurando-se contribuir para o aumento e eficiência do investimento.

Os produtos desta pesquisa relevaram as conclusões e observações finais sobre a investigação encetada, promovendo as necessárias propostas e medidas de recomendação, que poderão ser aplicadas no atual processo de revisão da LPIM.

Tendo em linha de conta esse objetivo geral, os **objetivos específicos** da nossa pesquisa foram os seguintes:

- Identificar o anterior modelo de financiamento de requalificação e construção de infraestruturas antes da LPIM;
- As ideias que estão subjacentes à criação da LPIM;
- Identificar as entidades com responsabilidades no planeamento, execução e controlo da LPIM;
- Analisar os resultados da LPIM, quatro anos após a sua implementação;
- Identificar modalidades de gestão a adotar, que permitam o incremento da utilidade deste instrumento financeiro;
- Identificar orientações políticas inerentes às IM;
- Identificar formas de rentabilização da capacidade sobrança adotadas por outros países.

Seguimos as operações e as etapas do **método científico** preconizadas por *Quivy e Campenhoudt* (1998), com recurso ao modelo hipotético-dedutivo. Assim, após a etapa de exploração, com recurso a leituras e a entrevistas exploratórias, delimitámos o tema e confirmámos a pergunta de partida, que passou a ser a **pergunta central** da investigação e



que passamos a apresentar: **Quais deverão ser as linhas de ação a tomar para melhorar a LPIM no apoio à materialização das infraestruturas para a componente terrestre do sistema de forças nacional?**

Esta pergunta, que depois originou várias perguntas derivadas (PD), e consequentes hipóteses (H), abre espaço a uma dinâmica de reflexão, que abrangente no conteúdo, não se confina unicamente à avaliação da gestão da LPIM, pretendendo igualmente identificar outras modalidades passíveis de aplicação quer a nível da sua estrutura organizacional, quer no âmbito da sua gestão pelo MDN e FFAA, procurando deste modo dar resposta à questão central do nosso tema.

O processo de investigação prosseguiu para a verificação onde, através da observação documental e bibliográfica e diversas entrevistas (Anexo A), procurou-se obter dados que posteriormente foram analisados e, através de uma comparação dos resultados esperados com os alcançados, obtivemos conclusões que permitiram responder à pergunta central e trazer contributos para o conhecimento nesta área científica.

Relativamente à **organização e conteúdo**, o trabalho está estruturado em seis partes principais: introdução, quatro capítulos e conclusões.

Na presente **introdução**, pretendeu-se descrever a importância do tema, o objeto de estudo, os seus objetivos, a delimitação do tema, a metodologia de investigação seguida, e a sua organização e conteúdo.

No **primeiro capítulo**, apresentamos uma caracterização das IM, como é efetuada a sua gestão, e como são inseridas no processo de edificação de capacidades, permitindo-nos responder à PD1 – *Qual o objetivo governamental inerente à gestão das infraestruturas de defesa?* –, no intuito de validar a H1 – *O objetivo prende-se com a identificação de IM que possam ser rentabilizadas*.

No **segundo capítulo**, verifica-se como era realizado o investimento em infraestruturas antes da LPIM, os fundamentos que tiveram na sua conceção, e efetua-se uma análise à sua execução na componente terrestre, o que nos permitiu responder à PD2 – *Que ilações se podem retirar da execução da LPIM, decorridos quatro anos após a sua aprovação?* –, e validar a H2 – *A LPIM foi praticamente ineficaz, devido à receita gerada pela rentabilização de imóveis ter sido reduzida*.

O **terceiro capítulo**, permite visualizar quais as políticas militares estruturais subjacentes à atual conjuntura económica adotadas por Espanha, Inglaterra e França, e como fazem a gestão da sua capacidade sobrança, o que permite responder à PD3 – *Através da análise à gestão de património de outros países é possível identificar outros*



*procedimentos de rentabilização da capacidade sobrança? –, e validamos a H3 – *Existem países que adotam outras formas de gestão, aplicando as receitas geradas na requalificação e construção de infraestruturas.**

O **quarto capítulo**, apresenta, uma abordagem ao atual mercado imobiliário, as políticas governamentais subjacentes às IM, e como estas políticas foram incorporadas pelo Exército no processo de revisão da LPIM, permitindo responder à PD4 – *Em que orientações definidas pelo poder político se enquadram os projetos inseridos pelo Exército no processo de revisão da LPIM? –, e validamos a H4 – *Os projetos visam sobretudo o acolhimento dos NMSA, a concentração de valências e a melhoria das condições de trabalho.**

Finalmente elencamos as principais **conclusões** a que chegámos no nosso estudo e respondemos à pergunta de partida. Terminamos com a apresentação de algumas propostas, as quais decorrem das conclusões do TII e que se afiguram como adequadas para uma otimização da LPIM, nos domínios da receita, da despesa, e da estrutura organizacional.



## 1. Infraestruturas e a sua gestão

### a. Infraestruturas militares

A definição de IM pode-se encontrar no Dicionário da Língua Portuguesa (1987), “*edifício ou instalação militar permanente para instrução, alojamento, depósito, reabastecimento, tratamento sanitário, etc;*”. No seio do MDN, têm diferentes designações, os Serviços Centrais de Suporte (SCS) utilizam a expressão “*Imóvel/Infraestruturas, a Marinha utiliza a designação direta da Infraestrutura, o Exército utiliza a designação Prédio Militar<sup>3</sup> (PM), e a Força Aérea (FA) utiliza a designação Unidade Imobiliária<sup>4</sup> (UI)*” (Vaz, 2009, p.7).

Para o desempenho das suas atividades, o MDN possui um vasto conjunto de IM, cujo total é de 1275 UI em todo o País, destas o Exército detém cerca de 37%, a Marinha 33%, o Instituto de Ação Social das Forças Armadas (IASFA) 15%, a FA 11%, sendo os restantes 4% afetos ao Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA) e aos SCS (MDN, 2012a, p.194).

| Localização | UI do Estado |       |         |          |             |       |   |    | UI arrendadas |       |         |          |             |       | TOTAL |
|-------------|--------------|-------|---------|----------|-------------|-------|---|----|---------------|-------|---------|----------|-------------|-------|-------|
|             | SCS          | EMGFA | Marinha | Exército | Força Aérea | IASFA |   |    | SCS           | EMGFA | Marinha | Exército | Força Aérea | IASFA |       |
| Continente  | 6(d)         | 3     | 262     | 409      | 85          | 127   | 8 | 39 |               |       | 7       | 16       | (b) 7       |       | 969   |
| Açores      |              | 26    | 96      | 28       | 33          | 3     |   | 1  |               |       | 11      | 4        | 37          |       | 239   |
| Madeira     |              | 16    | 21      | 10       | 11          | 1     |   |    |               |       | 3       | 2        |             |       | 64    |
| EUA         |              |       |         |          | (a) 3       |       |   |    |               |       |         |          |             |       | 3     |
| TOTAL       | 6            | 45    | 379     | 447      | 132         | 179   |   |    | -             | -     | 21      | 22       | 44          | -     | 1.275 |

Tabela 1: Unidades imobiliárias afetas à Defesa Nacional. Fonte: MDN, 2012a, p. 194

Atualmente o MDN, divide o PI das FFAA em dez grupos, consoante a utilização que lhe é dada. Destas, verificamos na Tabela 2, que apenas 20% estão afetas à área operacional, 10% ao apoio administrativo-logístico e 5% à formação e instrução, o que não deixa de ser disfuncional, uma vez que nestas áreas trabalham a maioria dos recursos humanos da estrutura militar, e consequentemente são as principais contribuidoras para o produto da sua missão.

<sup>3</sup> “É todo o imóvel constituído por um prédio rústico, misto ou urbano, (...) propriedade do Estado, afeto ao MDN e à responsabilidade do Exército. Os Prédios Militares são identificados acrescentando às letras PM, um número, o Concelho e o nome patrimonial que lhe é atribuído aquando da sua aquisição e que consta dos registos do Ministério das Finanças e da Administração Pública” (Flambó, 2007, p.7).

<sup>4</sup> Constituída pela sua “área de terreno (m2), infraestruturas a ela associadas em termos de construção vertical e horizontal, e todas as redes que suportam o edificado, além de ser caracterizada como Entidade predial através do seu artigo matricial” (MDN, 2010a, p.170).



| Afectação   |            | Tipos de Utilização |                           |                       |           |                       |       |         |              |         |        | TOTAL |
|-------------|------------|---------------------|---------------------------|-----------------------|-----------|-----------------------|-------|---------|--------------|---------|--------|-------|
|             |            | Operado-nal         | Logístico-Administra-tivo | Formação e In-strução | Cul-tural | Ciência & Tecnolo-gia | Saúde | Justiça | Apoio Social | Mis-tos | Outros |       |
| Localização |            |                     |                           |                       |           |                       |       |         |              |         |        |       |
| SCS         | Continente |                     | 6(a)                      |                       |           |                       |       |         |              |         |        | 6     |
|             | Açores     |                     |                           |                       |           |                       |       |         |              |         |        | -     |
| EMGFA       | Continente |                     | 2*                        |                       | 1         |                       |       |         |              |         |        | 3     |
|             | Açores     |                     | 6*                        |                       | 2         |                       |       |         | 18           |         |        | 26    |
|             | Madeira    |                     | 3*                        |                       |           |                       |       |         | 13           |         |        | 16    |
| Marinha     | Continente | 106                 | 19                        | 9                     | 5         | 5                     | 2     |         | 40           | 4       | 79     | 269   |
|             | Açores     | 33                  | 11                        |                       |           | 2                     |       |         | 22           | 1       | 38     | 107   |
|             | Madeira    | 5                   |                           |                       |           |                       |       |         | 8            |         | 11     | 24    |
| Exército    | Continente | 25                  | 44                        | 41                    | 12        | 2                     | 8     | 1       | 64           | 18      | 210    | 425   |
|             | Açores     | 4                   | 1                         | 2                     |           |                       |       |         | 7            |         | 18     | 32    |
|             | Madeira    | 3                   | 1                         | 1                     | 1         |                       |       |         | 5            |         | 1      | 12    |
| Força Aérea | Continente | 42                  | 20                        | 7                     | 4         |                       | 1     |         | 8            |         | 10     | 92    |
|             | Açores     | 27                  | 20                        |                       |           |                       |       |         | 7            |         | 16     | 70    |
|             | Madeira    | 8                   |                           |                       |           |                       |       |         | 1            |         | 2      | 11    |
|             | USA        |                     |                           |                       |           |                       |       |         | 3            |         |        | 3     |
| IASFA       | Continente |                     |                           |                       |           |                       |       |         | 134          |         | 40     | 174   |
|             | Açores     |                     |                           |                       |           |                       |       |         | 4            |         |        | 4     |
|             | Madeira    |                     |                           |                       |           |                       |       |         | 1            |         |        | 1     |
| TOTAL       |            | 253                 | 133                       | 60                    | 25        | 9                     | 11    | 1       | 335          | 23      | 425    | 1.275 |

Tabela 2: Tipos de utilização das unidades imobiliárias. Fonte: MDN, 2012a, p.194.

Das UI existentes, as do Exército são as mais antiquadas, “*apenas 5% têm menos de 25/30 anos e cerca de 50% têm mais de 100 anos*”, o que evidencia a necessidade de modernização, uma vez que se encontram desajustadas aos atuais padrões de comodidade, dificultando a cativação de jovens para o serviço militar (Vaz, 2009, p.18). Refira-se neste âmbito, que de um modo geral, existem algumas lacunas que, nos dias de hoje, são consideradas essenciais, como sejam os acessos à internet e os equipamentos de climatização (Brito, 2009, p.77).

A esta situação, acresce-se o facto de o Exército incorporar NMSA cada vez mais tecnológicos, os quais necessitam de infraestruturas que permitam a manutenção da sua operacionalidade. Tomando como exemplo a aquisição dos CC Leopard 2A6, verificou-se que os requisitos logísticos destes equipamentos, nomeadamente a sua dimensão e peso, requeriam das IM novas valências, como é o caso de espaços amplos com pé direito elevado para instalação de pórticos que permitissem remover equipamentos pesados, e para efeitos de longevidade, condições de estacionamento e armazenamento mais adequadas, o que originou a necessidade de se investir em parques cobertos, com redes elétricas que permitissem a instalação de desumidificadores (DMT, 2007, p.9).

Na componente terrestre, a necessidade de modernização desenvolveu-se durante o ano 2000, com a apresentação ao MDN do Programa de Modernização e Concentração de Infraestruturas do Exército, que viria a ser atualizado em 2006 para Programa de Modernização e Concentração de Infraestruturas do Exército (PMCE), com o intuito de



integrar a reestruturação desse mesmo ano, e procurar “*Programar de forma sustentada, para um prazo de 12 anos, a modernização das infra-estruturas indispensáveis ao Exército, com base na remodelação e requalificação das existentes e na construção das que se revelarem necessárias*”, e norteada pelas intenções de, facultar instalações mais atrativas aos militares, e prever a concentração de UEO, de modo a reduzir os custos de funcionamento (Vaz, 2009, p.18).

#### **b. Processo de planeamento de infraestruturas**

Tendo presente as necessidades, as IM existentes e a sua necessidade de modernização, importa analisar como surgem no processo de edificação de uma capacidade militar<sup>5</sup> (CM), e consequentemente como são inseridas na LPIM.

O PPEM obedece ao estabelecido na Lei de Defesa Nacional<sup>6</sup>, que define os princípios, objetivos, orientações e prioridades para a política nacional de defesa, sendo complementado pelo disposto na Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas<sup>7</sup>, na qual se encontra definida a missão e o funcionamento das FFAA. Para além destes, são documentos estruturantes: o Programa de Governo, onde constam os objetivos e medidas estratégicas orientadoras da política de defesa; o CEDN, que define as prioridades do Estado em matéria de defesa e de acordo com o interesse nacional; a Diretiva Ministerial de Defesa (DMD), cuja finalidade é “*difundir as orientações e prioridades da Política de Defesa Nacional e das FFAA, assinalando as orientações para a geração, estruturação e emprego das capacidades nacionais e apontando as condicionantes a observar no processo de planeamento*” (MDN, 2010b); e a Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar, cuja finalidade é “*estabelecer um Ciclo de Planeamento de Defesa Militar, baseado em CM, articulado com o ciclo de planeamento da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e com o processo de desenvolvimento de capacidades da União Europeia (UE)*”, que possibilite a edificação de um sistema de forças nacional (SFN) (MDN, 2011a).

Deste modo, o PPEM absorve modelos da OTAN e da UE baseados em CM, define o que se pretende da estrutura das FFAA e consequentemente das infraestruturas. O seu resultado será materializado no Conceito Estratégico Militar (CEM), e decorrente das suas “*Orientações Gerais do Conceito de Acção Militar, do Nível de Ambição e das suas*

---

<sup>5</sup> “Conjunto de elementos que se articulam de forma harmoniosa e complementar e que contribuem para realização de um conjunto de tarefas operacionais ou efeito que é necessário atingir” (MDN, 2011a), engloba os seguintes vetores “doutrina, organização, treino, material, liderança, pessoal, infraestruturas e interoperabilidade” (Araújo, 2013, p.3).

<sup>6</sup> Lei Orgânica nº1-B/2009, de 07 de julho.

<sup>7</sup> Lei Orgânica nº1-A/2009, de 07 de julho.





*Orientações Específicas*” surgem: as Missões Específicas das FFAA (MIFA), que no documento em vigor, se caracterizam pelo predomínio das missões conjuntas, dando abertura à edificação de CM transversais aos Ramos para as concretizar (MDN, 2004); e o SFN, com as suas componentes Operacional e Fixa, constituindo-se esta última “*como um dos referenciais para a elaboração da LPIM*”(MDN, 2005).

Neste processo, os Ramos de acordo com o previsto no SFN, efetuam uma análise das infraestruturas que necessitam para as suas capacidades, identificam as lacunas, e enviam para o MDN, que tendo em linha de conta os objetivos da força e a DMD, harmoniza os projetos e os remete para elaboração das propostas de Leis de Programação ao Conselho Superior Militar, que posteriormente as submete ao parecer do Conselho Superior de Defesa Nacional, que por sua vez, os envia para a Assembleia da República, para apreciação e aprovação (Mendes, 2013).

No MDN, o processo decorre pela Direção Geral de Armamento Infraestruturas e Equipamentos de Defesa (DGAIED), que de acordo com a sua lei orgânica, “*tem por missão conceber, propor, coordenar, executar e apoiar as actividades relativas ..., e ao património e infra-estruturas necessários ao cumprimento das missões da defesa nacional*”, competindo-lhe também “*participar no processo de elaboração de CM, através da coordenação do desenvolvimento dos planos de armamento e de infraestruturas enquanto instrumentos de planeamento, com vista à elaboração de propostas de lei de programação, nomeadamente a Lei de Programação Militar (LPM) e a LPIM, assim como propor e coordenar os procedimentos e as ações referentes à aquisição, gestão, administração, disposição e rentabilização das infraestruturas programadas e do património da Defesa Nacional*” (MDN, 2012b), recaindo estas competências na sua Direção de Serviços de Programação e Relações Externas (MDN, 2012c). Também no Ministério, a Secretaria-Geral, tem atribuições no processo de planeamento, nomeadamente no que se refere à participação “*na elaboração das propostas ... da LPIM*” (MDN, 2011b).

Nos Ramos, a entidade responsável pelo planeamento de infraestruturas, é materializada através dos seus Estados-Maiores, que socorrendo-se das respetivas Direções de Infraestruturas, integram as suas orientações nos ciclos quadrienais de planeamento de forças, que posteriormente são vertidos na LPIM.





### c. Gestão de infraestruturas

Tendo presente o processo de planeamento que origina a necessidade de infraestruturas que apoiem a materialização das CM, importa verificar como têm sido geridas, começando pelo nível político e culminando nos Ramos.

A nível nacional, para efeitos de angariação de receitas com a gestão do património do Estado, tem sido desenvolvido pelo Ministério das Finanças (MF), um esforço considerável de racionalização e reaproveitamento dos imóveis públicos. Foi publicado o Decreto-Lei n.º 280/2007, definindo as *“disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado”*, estabelecendo igualmente que *“o inventário de imóveis militares fica submetido a regras especiais, nos termos a fixar em diploma próprio”* (MF, 2007). Na sua sequência, surgiu a Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008, que veio aprovar o Programa de Gestão do Património Imobiliário (PGPI), a ser implementado pelo MF entre 2009-2012, com o objetivo de estabelecer *“as medidas e procedimentos de coordenação a efetivar na administração dos bens imóveis do Estado, tendo em conta as orientações da política económica e financeira”* (PCM, 2008), utilizando para o efeito um *software* de inventariação denominado de Sistema de Informação dos Imóveis do Estado (SIIE), cujas potencialidades permitem inclusivamente efetuar a gestão das infraestruturas através do seu estado de conservação (Veloso, 2012, p.114).

| MINISTÉRIO | 2010   |      | 2011   |      | VAR 2010 – 2011 |        |
|------------|--------|------|--------|------|-----------------|--------|
|            | Nº     | %    | Nº     | %    | Nº              | %      |
| PCM        | 441    | 3%   | 471    | 2%   | 30              | 6,8%   |
| MAI        | 2.994  | 19%  | 3.720  | 20%  | 726             | 24,2%  |
| MNE        | 239    | 2%   | 269    | 1%   | 30              | 12,6%  |
| MF         | 382    | 2%   | 482    | 3%   | 100             | 26,2%  |
| MDN        | 3.625  | 23%  | 5.194  | 28%  | 1.569           | 43,3%  |
| MJ         | 1.144  | 7%   | 1.168  | 6%   | 24              | 2,1%   |
| MEE        | 892    | 6%   | 1.248  | 7%   | 356             | 39,9%  |
| MAMAOT     | 2.371  | 15%  | 2.355  | 12%  | -16             | -0,7%  |
| MSSS       | 416    | 3%   | 278    | 1%   | -138            | -33,2% |
| MS         | 2.118  | 14%  | 2.759  | 15%  | 641             | 30,3%  |
| MEC        | 864    | 6%   | 933    | 5%   | 69              | 8,0%   |
| TOTAIS     | 15.486 | 100% | 18.877 | 100% | 3.391           | 21,9%  |

Tabela 3: Registo de imóveis no SIIE. Fonte: DGTF, 2012, p.14.

Na sequência da legislação acima mencionada, a inventariação dos imóveis afetos ao MDN, viria a ser enquadrada pela Portaria 95/2009 de 29 de janeiro e tratados de modo comum aos dos demais Ministérios. O processo viria a ser coordenado pela DGAIED, e de acordo com o Relatório Anual do PGPI de 2011, estão contabilizados no SIIE 5194 imóveis do MDN (Tabela 3), no entanto, deve ser tido em linha de conta que as discrepâncias entre os registos inseridos na plataforma e a contabilização efetuada pelas



entidades, se deve ao facto de, na maioria das vezes, vários imóveis registados fazerem parte de um único agrupamento imobiliário<sup>8</sup>, que no caso do MDN abrange 3.400 (DGTF, 2012, pp.14-19).

Para a DGAIED efetuar este levantamento, socorreu-se da informação remetida pelos Ramos, nomeadamente pelas suas direções técnicas de infraestruturas que detêm as responsabilidades de inventariação, no entanto este processo poderia ter sido simplificado se os dados estivessem disponíveis numa plataforma informática transversal ao MDN.

Atualmente esta plataforma já existe, o Sistema Integrado de Gestão (SIG) com o seu módulo *Asset Administration*, permite a inserção de uma multiplicidade de dados relativos a imóveis (MDN, 2011c, pp.165-179), tendo inclusive sido recentemente efetuado, por pressão do MDN, um esforço na inserção dos dados de imobiliário do Exército para efeitos de localização e de contabilidade. No entanto, verifica-se que para além de poderem ter sido incluídos mais dados, os inseridos também não têm sido atualizados, o que inviabiliza uma gestão mais efetiva das IM. Salienta-se também que o SIG através do seu módulo *Project System*, permite elaborar projetos e acompanhar a sua execução (Bernabé, 2013).

Deste modo, depreende-se que este esforço de atualização dos imóveis afetos ao MDN, advém da intenção e necessidade de gerar proveitos resultantes da gestão e utilização da capacidade sobrança, que nos últimos anos tem vindo a crescer em consequência, da redução e concentração do dispositivo territorial das FFAA, da redução de efetivos resultante da adoção do processo de profissionalização, da implementação de NMSA que normalmente requerem menos recursos humanos para os operar, e da alteração da filosofia de emprego de forças mais vocacionada para uma perspetiva expedicionária, em detrimento da defesa do território assente numa ocupação de quadrícula (Teixeira, 2009, p. 157).

No caso específico dos NMSA, independentemente da existência de valências ou não em IM existentes para os acolher, verifica-se que usualmente a sua localização obedece a considerações inerentes à estratégia estrutural de um Ramo, mas tendo em consideração um cenário de reestruturação, em que seja premente a realocação ou substituição de sistemas de armas, a utilização de sistemas integrados ao nível do MDN, EMGFA e Ramos permitiria uma caracterização integrada das valências técnicas e funcionais das IM existentes, o que para além de auxiliar na tomada de decisão, permitem

---

<sup>8</sup> “Conjunto de construções autónomas implantadas em logradouro comum, vedado ou não, entre as quais está determinada e se desenvolve uma dada ligação funcional.” (DGTF, 2012, p.19).



a elaboração de estudos de implementação de CM, sobretudo numa ótica conjunta (Veloso, 2012, p.113).

Obedecendo a estas considerações de ordem estrutural, normalmente a implantação de um NMSA, é efetuada através de renovações ou grandes reparações, e não com recurso a construções novas, o que implica que um dos critérios a utilizar seja a percentagem de anomalias que influenciam a adaptação das infraestruturas a esse sistema. Nos casos em que se torna necessária a realização de grandes construções, existem em termos financeiros algumas limitações que convém referir:

- Normalmente as infraestruturas não são caracterizadas de modo equitativo com os demais vetores de uma CM, o que origina que se efetue um deficiente levantamento dos seus requisitos operacionais, e consequentes erros na elaboração de cadernos de encargos, cuja correção resulta em encargos adicionais e soluções de recurso (Camisa, 2009, p.7);

- Verifica-se também alguma dificuldade na elaboração das estimativas dos montantes necessários às correções detetadas, o que faz com que a afetação de verbas, seja normalmente efetuada por percentagem em relação ao montante global do projeto, e não através de estudos técnicos que sustentem esses valores, situando-se os mesmos na ordem dos 3% a 5 %, do custo total do programa (MDN, 2011d).

De um modo geral, a inserção de um NMSA implica alterações nas infraestruturas das áreas operacional, manutenção e de apoio, subdividindo-se cada uma destas nas componentes de, pessoal com o dimensionamento ou renovação de acordo com critérios genéricos de uniformização por efetivos e postos, infraestruturas, e sustentação e interoperabilidade cuja articulação deve conter critérios próprios de edificação ou adaptação de infraestruturas (Veloso, 2012, pp.112-118).

Outro fator que nem sempre é considerado na implementação dos NMSA é o fator localização, que contempla três vertentes, a distância entre as unidades operacionais e as estruturas de manutenção que pode reduzir substancialmente os custos de sustentação, a proximidade de outro sistema de armas que necessite de requisitos semelhantes, e a implantação territorial do NMSA, nomeadamente os locais onde vai operar e que por vezes distam consideravelmente entre si (Veloso, 2012, pp.111-121).

Por fim, e no âmbito da gestão das infraestruturas, convém ter ciente que com o tempo e a conjuntura nacional e internacional em que o país se insere, estas premissas de desafetação da capacidade sobrança pode ser contra procedente, uma vez que sendo o património das FFAA uma das reservas estratégicas de acomodação de militares e de cidadãos, para fazer face a um conflito ou catástrofe natural, implica que deverá sempre



existir uma reserva de infraestruturas que permita assegurar os interesses de Portugal e dos seus habitantes (Lousada, 2013).

#### **d. Síntese conclusiva**

Para o desempenho das suas atividades o MDN conta com um vasto património imobiliário. Deste, o Exército é o Ramo com mais imóveis, mas é também o que possui os mais antiquados, o que dificulta a angariação e retenção de militares para as suas fileiras, assim como, exige um esforço acrescido de renovação para acolher os NMSA.

Decorrente do PPEM, são levantadas as CM consideradas essenciais para a concretização dos objetivos definidos pelo poder político. Estas são compostas por diversos componentes, entre os quais se incluem as IM, que acabam por ser listadas no documento referente à componente fixa do SFN, que por sua vez serve de referencial para a elaboração da LPIM.

Identificadas as CM necessárias, importa depois gerir o que existe, investir no que não existe e libertar o que não é necessário. Neste âmbito e fruto da situação económica que o país atravessa, tem sido desenvolvido a nível político um esforço de concentração de serviços, e de racionalização e identificação de imóveis, de modo a serem rentabilizados para gerarem receitas. O MDN não foge a este desiderato, e em consequência da redução de efetivos e consequentemente do dispositivo territorial, existe uma crescente capacidade sobrança passível de ser rentabilizada.

Neste esforço de concentração, as IM com as suas capacidades assumem um papel fundamental para acolher as CM essenciais para o cumprimento da missão, no entanto verifica-se que normalmente o acolhimento de um NMSA, obedece a considerações de ordem estrutural e não às valências das IM existentes no dispositivo, o que se entende, pois estas são apenas uma das componentes de uma CM, e provavelmente os custos de transferência das restantes seria substancialmente superior.

Face a estes indicadores, estamos em condições de **responder à PD1** – *Qual o objetivo governamental inerente à gestão das infraestruturas de defesa?* –, e simultaneamente **validar a H1** – *O objetivo prende-se com a identificação de IM que possam ser rentabilizadas.*



## 2. Criação da LPIM e sua execução

Após se ter verificado de que forma é efetuado o planeamento e gestão de IM, iremos agora avaliar como tem sido efetuado o seu financiamento, sendo para tal necessário apresentar o processo anterior à LPIM, os conceitos inerentes à sua criação, e finalmente a sua execução.

### a. Financiamento de infraestruturas antes da LPIM

Até 2008, a fonte de financiamento preferencialmente utilizada para a requalificação das IM era a LPM, contabilizando-se até à atualidade quatro diplomas publicados.

A primeira (1987 a 1991), destaca-se na componente terrestre pela construção dos quarteis das ilhas de Santa Maria, Terceira e Porto Santo. A segunda (1993 a 1997), contextualizou-se por profundas alterações internacionais originárias da crescente mutação das ameaças com impacto na defesa e segurança nacionais, inviabilizando que tivessem sido efetuados investimentos significativos nas infraestruturas, exceto os necessários para acolher sistemas de armas entretanto adquiridos. Na terceira (1998 a 2003), foram considerados prioritários os projetos advindos da LPM anterior, assim como se perspetivou o estudo das necessidades inerentes à aquisição de NMSA para a Brigada Mecanizada Independente (BMI) e para a Brigada Aerotransportada Independente (BAI). Refere-se igualmente que foi iniciado neste período o planeamento por CM à semelhança do que ocorria na OTAN (Camisa, 2009, pp.14-15).

Por fim, a atual Lei (2006 a 2023), apresenta como objetivo efetuar “a programação do investimento público das FFAA relativo ... e infraestruturas com impacto direto na modernização e operacionalização do SFN”. Carateriza-se pelo planeamento e implementação de capacidades conjuntas, perspetivando a adequação de infraestruturas a essa tipologia de missões, nomeadamente, nas valências logísticas, de projeção e proteção de forças. No Exército, as obras efetuadas incidiram essencialmente na melhoria de instalações de ensino<sup>9</sup>, na realização de algumas obras nas Brigadas<sup>10</sup> procurando absorver os princípios de racionalização e concentração previstos no PMCE, bem como na beneficiação de alojamentos para os militares em regime de contrato e voluntário, no intuito de as tornar mais atrativas para efeitos de angariação e retenção (Camisa, 2009, p.16).

---

<sup>9</sup> Academia Militar (AM), Escola de Sargentos do Exército (ESE), e Escola Militar de Eletromecânica

<sup>10</sup> Nas instalações da Brigada Ligeira de Intervenção, BMI e BAI, em consonância com os critérios de racionalização e concentração preconizados no PMCE.



No âmbito da edificação de capacidades pode-se afirmar que a LPM teve algum impacto na remodelação de infraestruturas que permitissem acolher os NMSA, mas poderia ter sido mais incisiva, uma vez que na elaboração dos projetos elas raramente apareciam mencionadas e individualizadas, originando que em consequência das cativações ocorridas, faltassem verbas para as adequações necessárias, pois entretanto haviam sido aplicadas noutros fins, implicando a adoção de soluções de recurso sem dispêndio de recursos financeiros (Camisa, 2009, p.21).

No Exército, para além da LPM, outras fontes de financiamento contribuíram para a beneficiação e construção de infraestruturas. Disso são exemplos as verbas destinadas à manutenção e funcionamento atribuídas aos Ramos; o Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central (PIDDAC), com especial incidência em projetos da AM, sem esquecer os antigos fundos comuns da OTAN, que permitiram a atualização de infraestruturas operacionais com especial incidência nas de Comando e Controlo (Camisa, 2009, p.22).

No âmbito da disponibilização da capacidade sobrança, a alienação de património militar até 1999, foi efetuada pelas modalidades de alienação em hasta pública e negociação, conduzidas por empresas de capitais públicos como a Parpública. Posteriormente foi publicado o Decreto-lei n.º 196/2001, que veio definir até à implementação da LPIM, os procedimentos de alienação dos imóveis pertencentes ao domínio privado do Estado, sob tutela do MDN, e que destaca como modalidades de alienação a *“cessão a título definitivo a pessoas colectivas de direito público e a entidades particulares de interesse público; e o negócio jurídico, precedido de concurso público ou negociação directa”* (MDN, 2001). As receitas revertiam para o MDN, expurgadas dos encargos relativos aos processos de alienação, efetuando depois o Ministro um despacho para aplicar as verbas (Mendes, 2013).

### **b. Edificação da LPIM**

Analisado o processo de investimento em IM anterior à LPIM, iremos agora analisar os fundamentos que estiveram na sua origem.

Remontando a 2005, o programa do XVII Governo Constitucional consagrava, o objetivo de proceder à *“requalificação das infra-estruturas, de modo a assegurar o cumprimento das missões das FFAA, nomeadamente a sua presença em missões militares conjuntas no quadro da OTAN e da EU”*, prevendo para o efeito a aprovação da LPIM (PCM, 2005, p.161).

Esta Lei viria a ser promulgada em 2008, com o intuito de programar a



beneficiação e construção de IM em resultado da:

- Profissionalização das FFAA, que exigiu padrões de habitabilidade mais atrativas;
- Reestruturação operada em 2006, que necessitou de uma adequação das infraestruturas existentes para acolher o novo modelo organizativo;
- Adequação da estrutura militar ao conceito de projeção de forças e seu apoio.

Subjacente a esta programação, encontra-se o objetivo de evitar o dispêndio de verbas públicas com estes investimentos, tendo sido idealizado um mecanismo de autofinanciamento assente na geração de receitas proveniente da rentabilização da capacidade sobrança das FFAA, e que mereceu o seguinte comentário do Ministro da Defesa em funções, Severiano Teixeira (2009, p. 14): “ *esta é uma lei autossustentada, que por isso não onera o Orçamento do Estado e que contempla uma gestão flexível e profissionalizada, de modo a maximizar a rentabilização do património*”.

Centrados nesta expressão, verificamos que de acordo com a contabilidade, o património inclui o conjunto de bens, direitos e obrigações pertencentes a uma determinada entidade com personalidade jurídica, nos quais se inclui o imobilizado corpóreo, que engloba os imóveis afetos à sua atividade. Por rentabilização compreende-se a valorização da capacidade sobrança, que normalmente é constituída por património excedentário passível de reconversão para uma função diferente, entendida como capacidade potencial instalável, e cuja gestão poderá obter recursos financeiros que permitam criar infraestruturas mais adequadas, com melhores padrões de qualidade e com menores custos de manutenção e de exploração. Uma política ativa de rentabilização de IM, “*não é um fim em si, mas o complemento de uma boa gestão imobiliária*”, que deve assentar no conhecimento preciso do que existe e do seu potencial, tendo como “*principal objetivo, dispor de infra-estruturas capazes de responder eficazmente às diferentes exigências da missão e organização das FFAA*”. Deste modo a gestão da capacidade sobrança, visa a finalidade específica de lhe atribuir valor, e caso esta seja alterada em relação ao fim previsto, como no caso de construção imobiliária, a viabilização do contrato deverá obedecer às seguintes ideias: deve criar valor, não implicar encargos financeiros para o estado, e possibilitar futuras mais-valias através do seu registo no contrato celebrado (Vaz, 2009, pp.32 e 36).

Assim a LPIM, “*tem por objecto a programação de gestão dos imóveis afectos à Defesa Nacional tendo em vista a aplicação dos resultados obtidos no financiamento das actividades nela previstas*”, sendo que os imóveis abrangidos são os “*previstos em decreto regulamentar a aprovar pelo Governo*”. A mesma Lei, para permitir a rentabilização dos





imóveis que não são necessários ao MDN, prevê no seu Art.º 5º, que a sua desafetação do domínio público do Estado, careça de despacho conjunto do MDN e Ministério das Finanças (MF), passando assim a integrar o domínio privado do Estado, cuja gestão enquadra-se no Decreto-lei (DL) 280/2007 (AR, 2008). Esta descrição dos imóveis a rentabilizar, viria a ser publicada no DL 219/2008, abrangendo um total de 195, na maioria pertencentes ao Exército e à Marinha (MDN, 2008), destacando-se o facto de alguns serem de interesse público, o que limita a sua futura utilização como é caso, do palácio e quinta de Caxias em Oeiras do século XVIII, e do palácio e quinta da Alfarrobeira em Lisboa, inaugurado em 1727, cuja futura utilização provavelmente recairá no setor do turismo (JE, 2012).

O investimento contemplado na LPIM, *“será financiado totalmente através da rentabilização do património actualmente afecto à Defesa Nacional”*, prevendo-se, de acordo com o seu Art.º 8, diversas formas de rentabilização, *“ alienação, arrendamento, constituição de direitos reais menores, concessão de uso privativo do domínio público, permuta, parcerias com promotores imobiliários, titularização dos activos imobiliários através da constituição de fundos de investimento imobiliário, operações de venda com possibilidade de manutenção onerosa dos bens, quaisquer outros instrumentos jurídicos adequados aos fins a prosseguir através da presente lei”* (AR, 2008).

Agrupando estas modalidades em termos de direito de propriedade, de acordo com Vaz (2009, p.37) temos três grandes áreas:

- Concessão precária - o MDN mantém na sua posse os direitos de propriedade e cede a utilização da capacidade sobrança mediante uma contrapartida financeira, sendo por exemplo as estruturas de armazenagem um alvo preferencial;
- Concessão permanente - os direitos mantêm-se na posse do Estado mas a utilização é concessionada a privados, incluindo-se nesta opção o património histórico e museológico que não pode ser alienado, e em consequência da conjuntura económica, as recentes intenções de rentabilização por arrendamento com opção de compra até ao prazo de 1 ano, até retoma do mercado imobiliário (Pereira, 2013).
- Alienação - os direitos de posse passam para o investidor mediante a realização de proveitos financeiros irrepetíveis, podendo no entanto manter o usufruto tornando-se arrendatário. A utilização desta modalidade tem sido privilegiada, tanto mais que possibilita um maior encaixe orçamental (Pereira, 2013)

As receitas provenientes, de acordo com o Art.º 14º da LPIM serão aplicadas na totalidade à sua execução, destacando-se o facto de poderem vir a reforçar o FPMFA.





Esta metodologia, permite incutir um certo dinamismo na gestão da LPIM, uma vez que a requalificação e construção de novas infraestruturas permitem libertar outras, sendo este fator potenciado ao adotar-se uma política de concentração de UEO, salientando-se que a lei preconiza este ideal pois *“tem por base a concentração de algumas áreas de atividades, tornando-as mais ajustadas às novas exigências orçamentais e operacionais”* (Camisa, 2009, p. 20).

A programação do investimento da LPIM é plurianual, com um horizonte temporal de doze anos, e com revisões nos anos ímpares a partir de 2011, o que garante um fluxo contínuo de receita e a priorização dos projetos a investir. De acordo com o seu Art.º24, neste período entre revisões, deve a DGAIED inventariar os imóveis de domínio publico que podem ser rentabilizados sem prejuízo da manutenção da sua utilização, pois apesar de viabilizar a disponibilização de imóveis, não implica que os mesmos deixem de ser utilizados pelas FFAA através de concessões. O produto desta inventariação irá subsequentemente provocar uma alteração ao DL 219/2008, enquadrada pelo nº3 do Art.º 9 da LPIM, que expressa que pode ser objeto do DL referido qualquer imóvel, que por despacho conjunto do MDN e MF venha a ser disponibilizado.

Neste Art.º 24 da LPIM, convém salientar esta modalidade de concessão mencionada, que pela nossa perceção permite duas abordagens distintas, a cedência da capacidade sobrança de uma IM a troco de uma compensação monetária, ou então a sua alienação, mantendo as FFAA o seu usufruto através da modalidade de arrendamento ao comprador, passando o MDN de proprietário a arrendatário das áreas estritamente necessárias para a missão das FFAA, deixando as subaproveitadas para gestão do futuro proprietário. Obviamente que esta modalidade carecia de estudos pormenorizados sobre o seu impacto na estrutura militar, tendo sempre presente que este tipo de contratos podem prever cláusulas que permitam reaver o imóvel, mas é inegável que a receita gerada permitiria o investimento na construção ou requalificação de uma IM, que após conclusão das obras acolhesse a capacidade instalada na que se encontrava arrendada, modernizando assim o PI das FFAA (Vaz, 2009, pp.33-35).

Analisando os programas constantes na LPIM em vigor, verifica-se que alguns estão relacionados com a edificação de capacidades para o SFN, dos quais se destaca a criação de Comandos de Componente e Conjunto, a edificação do Comando Superior do Exército, e a requalificação dos comandos funcionais dos Ramos, através de obras que abrangem as áreas de apoio administrativo logístico, ensino, e operação dos NMSA (Camisa, 2009, p.20).



### c. Execução da LPIM

Decorridos quatro anos da sua publicação, a LPIM gerou uma receita aquém do esperado, apenas 71 Milhões de euros (M€), metade dos 143M€ previstos (MDN, 2011e, p.5). Desta receita arrecada, salienta-se que a sua quase totalidade foi obtida com a alienação em 2008 de cinco dos 195 edifícios publicados, que geraram 68,50M€ (Agência Lusa, 2010).

| Afectação   | Localização | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | TOTAL |
|-------------|-------------|------|------|------|------|------|-------|
| SCS         | Continente  |      |      |      |      |      | -     |
|             | Açores      |      |      |      |      |      | -     |
| EMGFA       | Continente  |      |      |      |      |      | -     |
|             | Açores      |      |      |      |      |      | -     |
|             | Madeira     |      |      |      |      |      | -     |
| Marinha     | Continente  |      |      |      |      | 1    | 1     |
|             | Açores      |      |      |      |      |      | -     |
|             | Madeira     |      |      |      |      |      | -     |
| Exército    | Continente  | 9    | 5    | 6    |      | 2    | 22    |
|             | Açores      |      |      |      |      |      | -     |
|             | Madeira     |      |      |      |      |      | -     |
| Força Aérea | Continente  |      |      |      |      |      | -     |
|             | Açores      |      |      |      |      |      | -     |
|             | Madeira     |      |      |      |      |      | -     |
|             | USA         |      |      |      |      |      | -     |
| IASFA       | Continente  |      |      |      |      |      | -     |
|             | Açores      |      |      |      |      |      | -     |
|             | Madeira     |      |      |      |      |      | -     |
| TOTAL       |             | 9    | 5    | 6    | -    | 3    | 23    |

Tabela 4: Alienação de unidades imobiliárias afetas à Defesa Nacional. Fonte: MDN, 2012, p. 198.

A nível de planeamento, estava previsto o Exército receber até 2012, 27,2M€ distribuídos pelos projetos apresentados na tabela 5.

| (M€ - Milhões de Euros)  | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|------|------|------|------|
| Modernização de aquartelamentos  | 1,0  | 1,0  | 1,0  | 5,0  |
| Concentração e modernização de órgãos logísticos                                 | 1,0  | 1,0  | 1,0  | 1,0  |
| Modernização e concentração de órgãos de conselho e de função histórico-cultural | 0,0  | 0,0  | 0,0  | 0,0  |
| Modernização e concentração de estabelecimentos de ensino militar e de educação  | 2,2  | 1,3  | 1,1  | 3,6  |
| Modernização de infraestruturas de formação e treino                             | 2,0  | 0,8  | 1,2  | 3,0  |
| Totais:  | 6,2  | 4,1  | 4,3  | 12,6 |
|  | 27,2 |      |      |      |

Tabela 5: Previsão de investimento do Exército por projeto. Fonte: Sebastião, 2013.

Mas resultante da conjuntura económica e da necessidade de recapitalização do



FPMFA, as verbas disponibilizadas foram substancialmente inferiores, totalizando apenas 3,9M€ que foram aplicados nos projetos apresentados na tabela 6, possibilitando a realização das obras constantes na tabela 7.

| (M€ - Milhões de Euros)  | 2009        | 2010     | 2011     | 2012     |
|--|-------------|----------|----------|----------|
| 1. Modernização de aquartelamentos   | 0,61        | 0        | 0        | 0        |
| 2. Concentração e modernização de órgãos logísticos                                | 2,24        | 0        | 0        | 0        |
| 3. Modernização e concentração de estabelecimentos de ensino militar e de educação | 0,57        | 0        | 0        | 0        |
| 4. Modernização de infraestruturas de formação e treino                            | 0,48        | 0        | 0        | 0        |
| <b>Totais:</b>   | <b>3,90</b> | <b>0</b> | <b>0</b> | <b>0</b> |
|  | <b>3,90</b> |          |          |          |

Tabela 6: Afetação de verbas ao Exército por projeto. Fonte: Sebastião, 2013.

| N.º Proc     | Data DIE   | Proc DIE               | Proc DAQ     | Designação   | Valor LPIM            |
|--------------|------------|------------------------|--------------|--|-----------------------|
| MN055        | 10-11-2009 | PM010 LISBOA           | 40.341.04/09 | PM010 LISBOA (AM) – ACADEMIA MILITAR “Demolição de Muro e Edifícios na Área NE do Quartel; Construção de Muro na Rua da Escola do Exército e Execução de Arranjos Exteriores”. | 570.413,22 €          |
| MN056        | 20-10-2009 | PM009 ENTRONCAMENTO    | 40.341.03/09 | PM009/ENTRONCAMENTO (RMAN) – Batalhão de Sapadores de Caminho de Ferro – “Construção de Oficina VBR – Instalações Especiais, Portões Exteriores e Arranjos Exteriores”.        | 432.297,61 €          |
| MN070        | 03-11-2009 | PM013 MSEU             | 40.344.54/09 | PM013/MSEU (RI 14) – “Construção de Cobertos para VBR – Sector 2”.   | 179.715,32 €          |
|              | 11-11-2009 | PM013 VREAL            | 40.344.55/09 | PM013/MILA REAL (RI 13) – “Construção de Cobertos para VBR – Sector B”.  | 157.500,00 €          |
| MN076        | 02-12-2009 | PM011 BRAGA            | 40.344.57/09 | PM011/BRAGA (RC 6) – “construção de Cobertos para VBR – Sector ALFA”.  | 167.748,00 €          |
| MN077        | 21-12-2009 | PM001 C onstância      | 40.341.05/09 | PM001/CONSTÂNCIA (BrigMec) – Batalhão de Apoio de Serviços – “Construção de Hangar-Oficina para Carros de Combate LEOPARD”.  | 1.521.812,16 €        |
| MN035        | 14-06-2010 | PM010 ABRANTES         | 40.341.02/10 | PM010/ABRANTES (EPÇ) – Quartel de São Lourenço – “Construção de Picadeiro e Bancada para Infra-estruturas desportivas.”  | 367.700,53 €          |
| MN053        | 29-07-2010 | PM003 Caldas da Rainha | 40.344.43/10 | PM003/CALDAS DA RAINHA (ESE) – “Interligação ao SIC-O do Bloco de Alojamentos de alunos”   | 85.345,41 €           |
| MN054        | 29-07-2010 | PM003 Caldas da Rainha | 40.344.44/10 | PM003/CALDAS DA RAINHA (ESE) – “Remodelação de redes gerais - Construção do ramal eléctrico do Bloco de Alojamentos”   | 23.690,81 €           |
| MN004        | 07-02-2011 | PM013 Mila Real        | 40.344.03/11 | PM013/Mila Real (RI-13) - Construção de Infra-Estruturas de Apoio às VBR-Construção de duas Rampas de Lavagem  | 102.020,43 €          |
| MN024        | 15-04-2011 | PM 009 ENTRONCAMENTO   | 40.341.03/11 | PM 009/ENTRONCAMENTO (RMAN) - Quartel do Batalhão de Sapadores de Caminhos de Ferro, “Construção de infra-estrutura de apoio à manutenção e acessibilidades”                   | 287.742,04 €          |
| <b>TOTAL</b> |            |                        |              |  | <b>3.895.985,53 €</b> |

Tabela 7: Obras financiadas pela LPIM. Fonte: Sebastião, 2013.

Como se pode verificar, o investimento efetuado incidiu essencialmente no acolhimento dos NMSA, mais concretamente cerca de 1M€ para as VBR PANDUR e 1,5M€ para os CC Leopard

Mas o que é pertinente frisar é que desde a sua criação, a percentagem de execução da LPIM é de 14%, situação que não tem permitido dar continuidade aos programas de



modernização e concentração de infraestruturas, protelando a modernização do Exército e dificultando a otimização dos recursos disponíveis, tendo os investimentos mais urgentes sido efetuados com recurso à LPM, destacando-se neste âmbito a reparação de alojamentos na ESE no montante de 3,1M€, e a construção e remodelação de infraestruturas de manutenção para as VBR PANDUR (DA, 2012).

Esta situação deriva de duas condicionantes observadas, a de que parte da receita obtida foi essencialmente orientada para o FPMFA, e a de que a atual conjuntura económica provocou um desfasamento entre a receita planeada e a concretizada, inviabilizando os investimentos preconizados. Tendo em conta que previsivelmente estas premissas se irão manter nos próximos anos, o investimento em IM forçosamente irá passar por outras fontes de financiamento, afigurando-se a LPM como a mais provável, com a inclusão de projetos na edificação de CM (Mendes, 2013).

Em termos de estimativa de receita, salientamos que o valor de um imóvel está dependente de diversos fatores como “*a localização, a dimensão, o equipamento envolvente, as características arquitetónicas, o potencial de reconversão, o enquadramento dominial*”, cuja avaliação sofre de alguma subjetividade, implicando que se tenha de procurar o valor de imóveis comparáveis e as tendências atuais e futuras do mercado. Mas por vezes, devido à escassez de dados e de estudos nesta área, “*o valor condicionado à intuição e experiência do avaliador que o calcula*” (Henriques, 2008, p.66).

Observando a realização da receita verifica-se que podiam ter sido adotadas algumas políticas que as incrementassem, nomeadamente:

- Que a promoção destes imóveis deviam ter sido amplamente divulgada, contemplando as mais-valias que um investidor poderia obter em resultado de potenciais áreas de construção e infraestruturas básicas existentes, como estações de tratamento de águas (Vaz, 2009, p.36);

- Antes de ser colocado à venda, um imóvel deveria ser estudado, tendo em consideração a futura utilização por potenciais compradores. A atratividade da oferta está condicionada pelo conhecimento real do imóvel e como tal deve ser elaborada uma memória descritiva com as “*características, constrangimentos jurídicos, autorizações de urbanismo, modalidades de pagamento, avaliação, entre outros*”. Este ponto é de extrema relevância, pois normalmente um investidor procura o lucro, e o conhecimento das potencialidades de um imóvel lhe reduz os riscos, assim como agiliza a tomada de decisão (Vaz, 2009, pp.21-22).



- Uma das medidas de simples execução seria, a associação de uma licença de construção que abrangesse o potencial instalável, pois normalmente as unidades militares têm um baixo índice de construção, que se for reconvertido num maior, incrementaria o seu valor (Ramalho, 2012, p. 40).

Obviamente que não sendo o MDN o interlocutor direto da alienação de IM, o processo está condicionado às práticas utilizadas pelo MF, mas se porventura fosse criado um mecanismo ou organismo, à semelhança de outros países, como iremos verificar no capítulo seguinte, no qual todo o processo de rentabilização residisse unicamente no MDN, poder-se-ia eventualmente adotar alguns destes procedimentos.

#### **d. Síntese conclusiva**

Até à criação da LPIM, a fonte de financiamento mais utilizada na beneficiação de IM era a LPM, onerando o tesouro público.

Perspetivando uma necessária modernização do parque imobiliário das FFAA, decorrente do processo de profissionalização e da reestruturação de 2006, foi criada a LPIM, cujo mecanismo autossustentável proveniente da geração de receita com a rentabilização da capacidade sobrança, permitiria uma modernização das IM, sem onerar o orçamento de Estado, incutindo também algum dinamismo na gestão, pois à medida que novas eram construídas, as velhas eram desafetadas, sendo este fator potenciado com uma política de concentração de UEO.

No entanto, verificou-se que devido à conjuntura económica, a receita realizada ficou muito aquém das projeções estimadas, inviabilizando parte dos projetos contemplados, a que se alia a necessidade de recapitalizar o FPMFA. Estes fatores originaram que o Exército apenas tenha recebido verbas em 2009, e que a execução seja de 14% em relação ao planeado.

No sentido de incrementar a receita poderiam tomar-se algumas medidas como a ampla divulgação dos imóveis, a elaboração de um estudo sobre as suas futuras possibilidades, e a agregação de licenças de construção sobre toda a área edificável.

Podemos assim **responder à PD2** – *Que ilações se podem retirar da execução da LPIM, decorridos quatro anos após a sua aprovação?* –, e **validar a H2** – *A LPIM foi praticamente ineficaz, devido à receita gerada pela rentabilização de imóveis ter sido reduzida.*



### 3. Modalidades de rentabilização adotadas por outros países

Vista a situação nacional, vamos agora apresentar como alguns dos nossos parceiros na OTAN gerem as suas infraestruturas excedentárias, no atual contexto de racionalização e redução de infraestruturas.

#### a. Espanha

Nos últimos anos a Espanha tem reduzido substancialmente o seu orçamento de defesa, com impacto no processo de reestruturação e modernização das FFAA em curso. Em 2012 gastou menos 13% em relação a 2011, incidindo o esforço na aquisição de material militar e na redução de efetivos (Escorrega, 2012).

Esta tendência de redução não é recente, já a revisão da estratégia de defesa iniciada em 2001, com um horizonte até 2015, preconizava a implantação de uma estrutura funcional em detrimento da organização territorial, que desejavelmente implicaria uma redução de unidades mantendo as capacidades operacionais existentes (MD, 2000, p. 301). Salienta-se que o modelo de implantação territorial espanhol é muito idêntico ao português, absorvendo a conceção clássica de defesa de quadrícula, com a implantação de muitas unidades pelo território, o que implica atualmente elevados custos de manutenção (MD, 2002, pp.139-140).

A coberto desta revisão estratégica, elaboraram-se planos para melhorar a eficácia e eficiência dos investimentos, e estabelecer procedimentos de racionalização do património, dos quais se destaca o *Plano de Infraestruturas (2003-2017)*, prolongado até 2021, que se traduziu no primeiro planeamento deste âmbito a longo prazo. A prioridade do investimento incide no apoio à profissionalização e modernização das FFAA, pelo que os seus objetivos, de acordo com o *Ministerio de Defensa* (MD, 2003, p.15) são:

- Qualidade de vida, que absorve 33% dos recursos anuais, e visa a melhoria das condições de bem-estar e privacidade de todos os profissionais através de melhoramentos em alojamentos, locais de trabalho, e necessidades sanitárias;
- Formação, com a melhoria das instalações para a educação e formação dos militares;
- Modernização de instalações, na ótica de redução de custos de funcionamento;
- Meio ambiente, preconizando a melhoria das condições ambientais no seio das instalações militar e a adoção de energias renováveis.

Subjacente a esta política, o esforço de requalificação está articulado com a redução de unidades, desafetando as que não são necessárias. Neste sentido, destaca-se na componente terrestre dois planos de concentração previstos, o Melilla, que concentra na





base Afonso XIII quatro unidades regimentais, e o Ceuta, que concentra cinco unidades no Quartel Serralho, o que permite inferir que se procura colocar as concentrações em áreas que dispõem de infraestruturas apropriadas, apesar de requererem obras de beneficiação e requalificação.

Para gerir o património excedentário, o MD dispõe de um organismo denominado *Instituto de la Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de Defensa* (INVIED), cuja principal finalidade é a alienação de imóveis e bens militares<sup>11</sup>, investindo as receitas geradas em projetos de aquisição de equipamentos e de beneficiação de infraestruturas. Para a realização da sua atividade utiliza uma política transparente de divulgação com recurso à internet, permitindo uma fácil consulta por potenciais interessados. Normalmente o procedimento utilizado é o leilão público, no entanto, o INVIED pode também efetuar a venda direta ou então ceder os imóveis a outros organismos do Estado, sobretudo nos casos de potencial utilização em áreas de cariz ambiental, cultural e histórico, que por vezes são cedidas a troco de outras áreas de potencial utilização pela Defesa.

Salienta-se que a legislação espanhola considera o património militar de modo autónomo em relação ao do restante Estado, daí que este instituto tenha autonomia jurídica para efetuar todos os trâmites legais para a desafetação do património do domínio público, e o comercializar.

Verificando a execução do INVIED em 2011, ultimo relatório disponível, as alienações de património ultrapassaram os 145M€, permitindo um investimento real superior a 143M€, dos quais 30M€ foram aplicados em infraestruturas de defesa, como um edifício de medicina aeroespacial, e um centro de comunicações (INVIED, 2011 p. 98).

## **b. Reino Unido**

O impacto da crise económica também se reflete neste País, até 2017, é intenção do Governo efetuar uma redução orçamental na Defesa de 8%, implicando reduções na aquisição de equipamentos, e de 40 mil efetivos, pelo que o atual nível de ambição será reduzido. No intuito de manter algumas capacidades foi celebrado um acordo com a França nas áreas de investigação, logística e conceção de uma força de reação rápida (Escorrega, 2012). Salienta-se também as medidas previstas de racionalização de estruturas de comando do Exército, e as reduções de sistemas de armas e unidades, presentes no relatório *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, que surgem em consequência da ideia de que o atual património das FFAA se

---

<sup>11</sup> Armamento e equipamentos



encontra disperso por todo o Reino Unido, mais por motivos históricos, que pelo seu uso eficiente, originando essa dispersão, um acréscimo de custos e uma redução da estabilidade para o pessoal de serviço (HMG, 2010, p.32). Salienta-se neste aspeto que o *Ministry of Defence* (MoD) detém “*cerca de 1% do território continental do Reino Unido*” (MoD, 2012, p.64).

Mas no que concerne às infraestruturas em si, verifica-se que desde 2000, o MoD tem efetuado uma recolha de informação sobre as capacidades atuais e potenciais do imobiliário militar, permitindo a fundamentação de propostas de racionalização, melhorias de utilização, e de gestão, tendo em conta as necessidades operacionais futuras, evoluções tecnológicas, e eventuais alterações organizacionais.

Em 2005, este esforço de recolha de informação patrimonial foi alargado aos demais ministérios, tendo sido elaborado um guia que organizava a informação, de acordo com: “*idade e estado, interesse arquitetónico ou histórico, manutenção, contaminação, procura por entidades públicas, utilização estabelecida, custos de saída, políticas Governamentais, potenciais compradores, preocupações públicas manifestadas, obrigações para com anteriores proprietários, planeamento de utilização potencial, título de posse, e o direito de terceiros*”, permitindo a tomada de decisões sustentadas, sobre quais os melhores imóveis para alienar e quais devem ser mantidos na posse do Estado (OGC, 2005, p.21).

No MoD, o processo de planeamento estratégico do património desenvolve-se segundo dois objetivos essenciais: estar capacitado para responder a eventuais situações que possam surgir, pelo que se torna necessário investir na manutenção do estado de prontidão, nomeadamente em IM de apoio ao recrutamento, formação, motivação e retenção; e construir para o futuro, no intuito de facultar às FFAA a versatilidade e flexibilidade necessária para responder com eficiência às novas ameaças (MoD, 2007, pp.6-11).

Para a consecução destes objetivos, de acordo com o MoD (2006, p. 7) destaca-se:

- Adoções de padrões de qualidade que para além de responderem às necessidades militares também melhorem a qualidade de vida dos utilizadores;
- Adequação das existências ao essencial;
- Criação de comunidades, onde os seus efetivos e famílias se desejem estabelecer, potenciando o recrutamento;
- O auxílio à economia, através da integração de objetivos governamentais que promovam o desenvolvimento sustentável;





- Adoção de sistemas e processos de gestão que permitam a adoção de soluções organizacionais em tempo útil, assim como, permitam uma eficiente utilização das infraestruturas, reduzindo custos de funcionamento, sobretudo através da implementação de políticas energéticas que englobam a utilização de energias renováveis;

- Adoção de políticas de boas práticas, especialmente no que concerne à segurança e à proteção ambiental.

Também recentemente, foi efetuado um estudo sobre a reestruturação da defesa, preconizando a racionalização do dispositivo, e que propõe melhoramentos na gestão das infraestruturas, de que se destaca a criação da *Defense Infrastructure Organization* (DIO), que visa centralizar numa ótica conjunta, as beneficiações a efetuar, respeitando um plano de capacidades a vigorar até 2020 (Veloso, 2012, p.121).

Este organismo criado em abril de 2011, visa assim melhorar a gestão estratégica das infraestruturas, através de uma nova e radical metodologia que abrange a aquisição e alienação de terrenos e edifícios excedentários, assim como a manutenção das infraestruturas através da concentração dos serviços de gestão de instalações, reduzindo desta forma os custos de funcionamento. O objetivo declarado é que a DIO obtenha na Defesa, ganhos financeiros de 1,2 bilhões de libras até 2015 (Moran, 2011, p. 19), sobretudo através do investimento em projetos de eficiência energética e sustentáveis. Destaca-se que até final de 2012, este organismo contribuiu para uma redução de 25% do consumo energético, e 29% do consumo de água no seio do MoD (MoD, 2012, p.64).

No que concerne a alienações, a atividade da DIO rege-se pelos mesmos diplomas legais que qualquer outra entidade pública, sendo que habitualmente o processo decorre em mercado aberto através de, concursos ou leilões, agentes imobiliários, ou venda direta. Nos casos de terrenos e infraestruturas cuja localização é propícia à construção civil, normalmente o imóvel é alienado já com a licença de construção, o que potencia a receita a obter (MoD, s.d.).

A política de alienação de património da DIO absorve o conceito governamental de que a oferta de imóveis e terrenos é essencial para o crescimento económico, pelo que deve ser incrementada a sua desafetação do setor público. É intenção do governo a disponibilização de propriedades que permitam a construção de 100 mil habitações até 2015. Destas, a Defesa deve contribuir com uma capacidade potencial superior a 26 mil, ficando apenas com o que é necessário à prontidão operacional, incutindo à DIO três orientações principais para a sua atuação: que os processos de alienação sejam transparentes e conforme a legislação em vigor; manter apenas as infraestruturas



necessárias, alienando as excedentárias de modo célere; e que o produto das alienações seja rentável quer em termos de receitas, quer em termos de crescimento económico (DIO, 2011, p. 3).

### c. França

Seguindo as mesmas preocupações económicas dos países anteriormente abordados, o *Ministère de la Défense* (MdID) desenvolveu a partir de 2008 uma reforma das FFAA, no intuito de as tornar mais eficientes com menos recursos financeiros. Este esforço de modernização visa a criação de novas unidades que se materializam em centros de competências especializados na formação e treino dos militares. Esta nova orgânica deverá estar concluída em 2015 e prevê a concentração de diversas áreas, de que se destaca as forças especiais, e os órgãos de gestão de recursos humanos e da saúde (Longuet, 2011, p.28). Ao todo esta reestruturação prevê o encerramento de 84 unidades e a transferência de 33, o que implica uma redução substancial de efetivos (Velo, 2012, p.121).

Para gerir a capacidade excedentária, o MdID possui desde 1986 uma grande autonomia para alienar infraestruturas, revertendo as receitas a seu favor. Para o efeito, criou o *Mission pour la Réalisation des Actifs Immobiliers* (MRAI), um serviço que atua à semelhança de um agente imobiliário, na realização dos procedimentos contratuais necessários. No desempenho da sua atividade, este serviço recebe uma listagem dos imóveis a alienar, desencadeia o processo de venda, procurando potenciais compradores e desenvolvendo eventuais estudos sobre as potencialidades dos imóveis de modo a incrementar a procura (Guelton, 2009, p.1), destacando-se para o efeito que o MRAI tem diversos negociadores distribuídos pelo território francês cuja missão é auxiliar os compradores na formalização das suas propostas (MdID, 2013). Para determinar o valor de alienação, nos casos mais simples, uma avaliação dos serviços fiscais serve como referência, mas em grandes imóveis, cuja avaliação é complexa, é requerido o apoio da *Brigade Nationale de Documentation et d'Enquêtes Domaniales*, que é o organismo estatal especialista no cálculo imobiliário utilizando para o efeito estudos de reconversão e de desenvolvimento urbanístico (Vaz, 2009, p.28).

No ano de 2010, o MRAI angariou uma receita superior a 95M€, dos quais 6,8M€ foram provenientes de 7 concursos público, e 88,9M€ de ajustes diretos celebrados na sua maioria com outros organismos públicos (MdID, 2013). Salienta-se neste âmbito que as Autarquias têm preferência pelos imóveis localizados na sua área de jurisdição, pagando para o efeito o valor fiscal do mesmo. Caso seja o único pretendente tem ainda a prerrogativa de discutir o preço e a modalidade de pagamento, podendo incluir estimativas



pelo prejuízo que o abandono de determinada unidade tem na economia local. Se não tiver interesse pelo imóvel, pode na mesma participar nas negociações, de modo a favorecer a proposta mais vantajosa para si (Vaz, 2009, p.28).

No âmbito do investimento em IM, o MdIF tem na sua orgânica, o *Service d'Infrastructure de la Défense*, que centraliza a edificação e renovação de infraestruturas, para além de manter o património das FFAA atualizado. Os atuais projetos em execução encontram-se orientados para, acomodar os NMSA<sup>12</sup>, renovação dos hospitais militares, adaptar as IM às novas necessidades decorrentes da reforma das FFAA, e para a adoção de políticas ambientais, de que se destaca 39 programas de otimização de energia, visando a classificação de “edifícios de baixo consumo”, assim como a adoção de energias renováveis, com a instalação de caldeiras de madeira, geotérmicas e solares em diversas unidades (MdID, 2013).

#### **d. Comparação com a realidade Nacional**

Enquadrando esta análise efetuada a países que são nossos parceiros em diversas organizações internacionais, e que se têm debatido com os mesmos problemas financeiros inerentes à atual crise económica, vamos procurar tirar ilações relacionadas com o objetivo da pesquisa preconizado por este trabalho.

Verificamos que em termos de **receita** os procedimentos de rentabilização adotados são semelhantes aos portugueses, centralizados na hasta pública e no ajuste direto, no entanto verifica-se a adoção de algumas medidas que incrementam o valor do património a alienar, como a inclusão de licenças de construção e a divulgação dos imóveis. Em termos de **despesa**, a principal aplicação do investimento reside em projetos de armamento, reequipamento, e de requalificação de IM, e com exceção de Espanha, que aplica uma reduzida percentagem da receita obtida à liquidação de subsídios de deslocamento, não se identifica a aplicação de avultados financiamentos com prestações sociais, como no caso português ao FPMFA.

A diferença significativa que se encontra é do foro **organizacional**, todos os países analisados, contemplam na sua estrutura ministerial de defesa, um organismo com responsabilidades de rentabilização do património, com autonomia jurídica para efetuar todo o procedimento contratual, encontrando-se também o investimento centralizando numa única entidade. Na nossa realidade, esta situação não ocorre sendo o MF um dos intervenientes no processo, para além de o investimento preconizado pela LPIM ser

---

<sup>12</sup> Como é o caso das novas viaturas blindadas de combate de infantaria e os helicópteros NH90.



efetuado pelos Ramos.

Atualmente os termos centralização e conjunto são repetidamente empregues nos discursos e documentos de Defesa. Para que o investimento oriundo da LPIM fosse efetuado de um modo integrado, deveria ser conduzida por um organismo acima dos Ramos, podendo-se adotar o mesmo princípio para uma gestão de IM com base nas suas valências, pois permite efetuar uma “*análise de portfolio*” ao património do MDN existente consoante as necessidades (Mendes, 2013).

Tendo em conta a sua missão, no atual enquadramento legal, a DGAIED assume-se como a entidade que permite no âmbito das IM “*uma visão conjunta e uma análise global dos programas de financiamento das mesmas, assim como um controlo eficiente da sua execução, com vista à racionalização e otimização*” (Ramalho, 2012, p. 39). Deste modo, esta centralização possibilitaria dispor de uma visão integrada dos investimentos em curso, o que aquando da deteção de eventuais erros ou necessidade de introdução de medidas corretivas aos projetos, permitiria efetuar alterações orçamentais entre eles, mantendo-se desta forma um fluxo contínuo de execução de obras, com base na priorização dos projetos mais urgentes, independentemente do Ramo a que pertencessem (Camisa, 2009, p.30). Neste contexto, os Ramos apenas ficavam com a incumbência de efetuar a pequena conservação e o restauro (Mendes, 2013).

Processualmente, os Ramos levantavam as lacunas existentes da sua componente fixa, desenvolviam o projetos corretivos acompanhados com a respetiva estimativa para análise pela DGAIED, que os verificaria com base nas “*normas e regulamentos técnicos em vigor, e critérios técnicos e militares mínimos aprovados*” de harmonização, efetuava uma priorização dos mais urgentes independentemente do Ramo em questão, e acompanhava em permanência a sua execução de modo a redefinir prioridades caso fosse necessário (Camisa, 2009, p.35).

Com esta metodologia, a DGAIED conseguiria sincronizar o investimento com as receitas provenientes da LPIM, e simultaneamente aperceber-se das infraestruturas que iam ficando excedentárias e que poderiam ser alienadas para a manutenção do fluxo de investimento (Ramalho, 2012, p. 40).

Em termos dos procedimentos de rentabilização, a existência e um organismo no seio do MDN com autonomia legislativa para efetuar todo o processo contratual permitiria, uma maior celeridade dos processos, pois não era necessário obter autorizações do MF, e previsivelmente aumentar a receita, uma vez que eliminava a existência de intermediários como a Estamo SA, e possibilitava a adoção de algumas das medidas de incremento da



receita mencionadas no capítulo anterior.

#### e. Síntese conclusiva

Em todos os países analisados verifica-se que, a estratégia que norteia as alterações na estrutura das FFAA, é semelhante à portuguesa, com os termos redução e concentração a estarem bem patentes nas políticas governamentais adotadas.

De um modo transversal, visualiza-se que as diretrizes do investimento realizado incidem: na qualidade de vida dos militares, potenciando desse modo a sua angariação e retenção; nas necessárias obras de que permitem a redução e concentração de capacidades; e nas preocupações com o meio ambiente, quer na adoção de medidas de eficiência energética, quer na implementação de energias renováveis.

Destaca-se também que todos os países detêm na sua estrutura de defesa, um organismo vocacionado para a rentabilização do património, com capacidade para efetuar todos os procedimentos legais de contratualização com os particulares, aplicando a receita gerada em projetos específicos das FFAA, de modo centralizado.

Deste modo, estamos em condições de **responder à PD3** – *“Através da análise à gestão de património de outros países é possível identificar outros procedimentos de rentabilização da capacidade sobranante?”*, no intuito de **validar a H3** – *“Existem países que adotam outras formas de gestão, aplicando as receitas geradas na requalificação e construção de infraestruturas”*.



#### 4. LPIM em revisão

O fator que mais condiciona o investimento preconizado pela LPIM são as reduzidas receitas provenientes da rentabilização do património, deste modo, neste enquadramento de revisão, interessa efetuar uma análise da situação do mercado imobiliário, seguidamente visualizar as principais orientações políticas inerentes às infraestruturas do MDN, e finalmente verificar como podem as FFAA e os Ramos se adaptar aos constrangimentos apresentados, no sentido de incrementar a utilidade da LPIM como principal instrumento financeiro do investimento em IM.

##### a. Conjuntura económica do mercado imobiliário

De um modo geral, e dependendo das zonas, os preços dos imóveis têm vindo a descer entre os 5 e os 10%, chegando em alguns casos, como por exemplo em Lisboa, aos 20%, pelo que em termos de receita para a LPIM, se pode deduzir que poderá ficar aquém do previsto, com a agravante de se for inferior à avaliação patrimonial efetuada pelas finanças, a venda pode não se concretizar, pois “*é a forma do Estado assegurar que defende o interesse público*”, no mesmo sentido, também não pode ser alienado por um valor superior, uma vez que o Estado não deve ter “*enriquecimento ilegítimo*”, mas nesta situação consegue-se contornar o problema, com a homologação do valor pelo MF após a negociação com o comprador (Pereira, 2013).

Perante esta situação poder-se-ia pressupor que estamos numa boa época para adquirir, mas verifica-se que os bancos estão com políticas restritivas na concessão de créditos, implicando que para a aquisição de um imóvel o comprador tenha que possuir parte do capital a investir, o que tendo em conta que normalmente os imóveis a alienar contemplados na LPIM, são de grandes dimensões e consequentemente de elevado valor patrimonial, reduz substancialmente a procura (DN, 2011).

Verifica-se também que por falta de cumprimento dos compromissos bancários existe uma elevada entrega de casas à banca, e que “*a maioria não são de particulares, mas sim das empresas, sobretudo as construtoras*”, o que não é abonatório para a rentabilização da LPIM, uma vez que os imóveis por ela abrangidos, normalmente têm uma área de implantação elevada, propicia, à instalação de empresas que necessitem de espaço, ou à construção imobiliária (DN, 2011). Decorrente desta devolução de imóveis, a banca, no intuito de gerar liquidez monetária, tem desencadeado campanhas agressivas para fomentar a procura, nomeadamente através da aplicação de elevados descontos, o que também contribui para a desvalorização dos imóveis acima mencionada (JN, 2013).

Perante esta conjuntura, verifica-se que o arrendamento nos sectores de escritório e



indústria tem vindo a crescer, só em 2012, houve “*um aumento de cerca de 17% face a 2011*”, no entanto as rendas têm vindo a baixar em consequência da elevada oferta, verificando-se que “*cerca de 12,5% dos escritórios em Lisboa estão disponíveis*”, com tendência de crescimento, em virtude das falências provocadas pela crise económica. Com esta crescente oferta, também não se afigura rentável a adoção desta modalidade prevista na LPIM, com a agravante de que para adequar um imóvel aos atuais padrões qualitativos, tornando-o atrativo à procura, provavelmente teria que se investir na sua requalificação, correndo-se o risco de não conseguir o retorno do investimento (Público, 2012).

Apraz-nos ainda referir que os preços médios dos imóveis nos centros urbanos são de valor superior aos das zonas periféricas, tomando como exemplo o Relatório-Síntese da Evolução dos Preços de Venda e Arrendamento dos Apartamentos em Portugal Continental efetuado pelo Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (2009, pp.8-10), verificamos que em Março de 2009, os valores médios dos imóveis T2 e T3 em Lisboa eram de 283.701€, enquanto que na sua periferia como na Amadora, os valores eram de 156.720€, o que nos leva a concluir que na atual conjuntura de reestruturação das FFAA, a deslocalização e concentração de UEO em zonas periféricas ou fora dos centros urbanos, poderia potenciar a receita da LPIM, pois são nas cidades que os valores patrimoniais são superiores, e onde existem mais interessados, sobretudo nas “*zonas nobres*” (Alves, 2013). Este desiderato já vem sendo perseguido pelas FFAA, como se pode verificar pela concentração dos Hospitais Militares no Lumiar, prevendo-se a rentabilização das instalações da Estrela, e mais recentemente a intenção de deslocalizar o Regimento de Artilharia nº5 da Serra do Pilar cujo destino “*mais obvio é que o futuro seja ... a alienação*”, para Vendas Novas, (JN, 2013).

### **b. Orientações políticas**

Visualizando as capacidades que o instrumento militar fornece ao decisor político, verificamos que a sua flexibilidade permite que seja empregue numa multiplicidade de situações internas e externas, no entanto este apresenta diversas particularidades organizacionais como: uma complexa estrutura hierárquica; uma logística robusta que permita manter a operacionalidade de equipamentos e armamentos evoluídos; recursos humanos especializados; e infraestruturas que suportem as necessidades tecnológicas de sistemas de armas, e retenham e motivem os militares, contribuindo deste modo para a manutenção das capacidades requeridas. Mas esta manutenção requer investimento, e perante a atual conjuntura económica, este afigura-se insuficiente para as necessidades das FFAA, pelo que se torna necessário fazer mais com menos, o que obviamente tem impacto





nas estratégias genéticas e estruturais do MDN (Escorrega, 2012).

Perante esta situação torna-se necessário “*racionalizar e adequar os equipamentos e as infraestruturas das Forças Armadas às novas necessidades e desafios*”, e rentabilizar a capacidade sobrança de modo a gerar receita para os investimentos necessários (Teixeira, 2009, p.12). Esta ideia, encontra-se patenteada nas intenções governamentais através da redação de diversos documentos legislativos estruturantes da política nacional, de entre os quais se destaca:

- O CEDN (2013, 1.4.5), que refere que “*O Dispositivo das Forças Armadas deve ser racionalizado de acordo com os princípios orientadores da concentração, visando a economia de meios, rentabilizando o apoio logístico e limitando o número de infraestruturas, aproveitando ao máximo as que se mostrarem mais adequadas*”;

- O Programa do atual Governo (2011, p. 111), que menciona que se deve “*Promover o reagrupamento geográfico dos órgãos superiores de Defesa Nacional, pelo aproveitamento racional das instalações existentes e alienação das não necessárias; Racionalizar a despesa militar, nomeadamente através da melhor articulação entre os seus Ramos e uma maior eficiência na utilização de recursos; Desativar unidades e sistemas de armas não essenciais*”;

- A Diretiva Ministerial de Defesa 2010-2013, preconiza “*a rentabilização do PI público através da introdução de maior transparência, rigor e eficiência na sua gestão, libertando património excedentário, preservando melhor o património existente e racionalizando a sua utilização*”;

- O documento Linhas gerais da reforma Defesa 2020, é mais concreta nas políticas de racionalização a desenvolver, de que se destaca: “*O dispositivo territorial deve ser redimensionado, tendo como objetivo final uma redução efetiva de 30%; criar “um Instituto Universitário Militar, que integrará os atuais IESM, Escola Naval, AM, e Academia da FA*” (MDN, 2013, pp.3-4).

Deste modo, e independentemente de virem a ser incluídos na LPIM, podemos deduzir que a tendência futura dos grandes investimentos em IM, reside nas necessárias obras de adequação e beneficiação das instalações existentes às transformações que se preveem para a estrutura do MDN.

Mas no âmbito das orientações políticas, temos também de referir a diretiva para a sua revisão (MDN, 2012d), aprovada através do Despacho nº 4809/2012, de 2 de março do Ministro da Defesa Nacional, que previa a constituição de um GT para efetuar este processo, norteado pelos seguintes objetivos: “*adequar o financiamento dos projetos*





*considerados essenciais, aos constrangimentos da situação económica e financeira que atualmente se vive no país; atualizar a perspetiva dos resultados esperados com a rentabilização de imóveis, à realidade que atualmente se vive no mercado imobiliário”, cuja leitura permite inferir que não se espera que a LPIM produza grandes efeitos ao nível do investimento, uma vez que estando o mercado imobiliário em crise, a perspetiva de receita não pode ser muito otimista.*

| Critérios |  | Projetos de infraestruturas considerados prioritários ao nível da Defesa - 32,06% | Projetos conexos com componente material das Capacidades Militares - 23,42% | Projetos que visem racionalização e eficácia de recursos atribuídos - 17,11% | Projetos que garantam a sustentação e modernização dos principais imóveis afetos à defesa nacional - 12,50% | Projetos que promovam a melhoria das condições de trabalho e privilegiem a eficácia dos serviços - 9,13% | Projetos que promovam a proteção do ambiente - 3,33% | Projetos que induzam a redução dos riscos relacionados com a segurança militar, de pessoas e bens - 2,43% |
|-----------|--|---|---|--|---|--|--|---|
| 1         | Projetos de infraestruturas considerados prioritários ao nível da Defesa                           |   | Mod More Imp  | Mod More Imp   | Mod More Imp  | Mod More Imp   | Str More Imp   | Str More Imp  |
| 2         | Projetos conexos com componente material das Capacidades Militares                                 |   |   | Mod More Imp   | Mod More Imp  | Mod More Imp   | Str More Imp   | Str More Imp  |
| 3         | Projetos que visem racionalização e eficácia de recursos atribuídos                                |   |   |  | Mod More Imp  | Mod More Imp   | Str More Imp   | Str More Imp  |
| 4         | Projetos que garantam a sustentação e modernização dos principais imóveis afetos à defesa nacional |   |   |  |   | Mod More Imp   | Str More Imp   | Str More Imp  |
| 5         | Projetos que promovam a melhoria das condições de trabalho e privilegiem a eficácia dos serviços   |   |   |  |   |  | Str More Imp   | Str More Imp  |
| 6         | Projetos que promovam a proteção do ambiente   |   |   |  |   |  |  | Mod More Imp  |
| 7         | Projetos que induzam a redução dos riscos relacionados com a segurança militar, de pessoas e bens  |   |   |  |   |  |  |   |

Observações: Ponderação relativa definida em cinco graus ("muito baixo"; "baixo"; "médio"; "elevado"; "muito elevado")

Tabela 8 – Lista de critérios do grupo de trabalho de revisão da LPIM. Fonte: MDN, 2012e

Tendo como base estes objetivos, a diretiva também transmite as seguintes indicações: “... *que o processo de revisão da lei obedeça a uma visão integrada das necessidades das FFAA; que sejam estabelecidos critérios de classificação dos projetos de infraestruturas, que ajudarão à priorização dos mesmos, dentro do teto da receita que venha a ser alocada* (Tabela 8); *que a estrutura da LPIM assuma um carácter intemporal no que se refere à programação; que as receitas previsionais, que venham a ser geradas no contexto da execução da nova Lei, sejam afetas às eventuais necessidades de reforço do FPMFA, bem como a projetos de infraestruturas*”, sendo esta situação, como se pode verificar pela orçamentação apresentada pelo GT (Tabela 9 e 10), substancialmente mais favorável ao fundo de pensões, com uma efetuação máxima anual de receita de 50M€; “*que o desenvolvimento dos trabalhos de revisão da LPIM inclua os projetos que se inscrevem no quadro de princípios gerais, na seguinte ordem de prioridade: primeiro os projetos ligados a outros referentes à componente material das Capacidades Militares e depois os projetos que visem a racionalização e eficácia dos recursos atribuídos*”, entre os quais se incluem os “*de unificação ou concentração de UEO e que permitam o desenvolvimento de estruturas comuns/conjuntas, projetos que garantam a sustentação e*



*modernização dos principais imóveis afetos à defesa nacional, conferindo-lhes o adequado nível de funcionalidade, projetos que promovam a melhoria das condições de trabalho e que privilegiem a eficácia dos serviços que neles laboram”,* ou seja privilegia as obras inerentes ao acolhimento dos NMSA, nomeadamente os já adquiridos ou em processo de aquisição, em detrimento de projetos relacionados com as políticas de racionalização e concentração acima mencionadas (DR, 2012, p.12386).

Valores em euros

| Medida  | 2013       | 2014       | 2015       | 2016       | 2017       | 2018       | Total       |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
| Responsabilidades decorrentes de fundos                         | 50.000.000 | 50.000.000 | 50.000.000 | 50.000.000 | 50.000.000 | 50.000.000 | 300.000.000 |
| Conservação Manutenção, e Preparação dos imóveis a rentabilizar | 500.000    | 500.000    | 500.000    | 500.000    | 500.000    | 500.000    | 3.000.000   |
| Total   | 50.500.000 | 50.500.000 | 50.500.000 | 50.500.000 | 50.500.000 | 50.500.000 | 303.000.000 |

Tabela 9 – Orçamentação de responsabilidades do Estado. Fonte: MDN, 2012e

Valores em euros

| Capítulo / Medida  | Montante Global |
|--|-----------------|
| Serviços Centrais de Suporte                             |                 |
| Medida 01 - Projetos de infraestruturas no âmbito do MDN | 34.420.000      |
|  |                 |
| EMGFA  |                 |
| Medida 02 – Componente Fixa do EMGFA                     | 2.100.000       |
|  |                 |
| Marinha  |                 |
| Medida 03 – Componente Fixa da Marinha                   | 49.224.750      |
|  |                 |
| Exército   |                 |
| Medida 04 – Componente Fixa do Exército                  | 48.130.300      |
|  |                 |
| Força Aérea  |                 |
| Medida 05 – Componente Fixa da Força Aérea               | 55.955.000      |
|  |                 |
| Total  | 189.830.050     |

Tabela 10 – Valores globais dos projetos da LPIM por Ramos. Fonte: MDN, 2012e

Ainda neste contexto de orientações políticas, não podemos deixar de referir a seguinte notícia publicada no Diário Económico (2012), “*O Conselho de Ministros decidiu ontem vender uma série de edifícios das FFAA ... receitas destinadas colmatar as necessidades de curto prazo que a descapitalização do FPMFA tem vindo a evidenciar*”, através da qual podemos perspetivar uma reduzida ou nula afetação de receita aos projetos de investimentos previstos.



### c. As Forças Armadas no contexto da revisão

Como verificado no subcapítulo anterior, é intenção do governo que se desenvolvam sinergias inter-Ramos, e consequente se concentrem capacidades transversais às FFAA, que normalizem e restrinjam a duplicação de infraestruturas através de uma gestão direcionada para uma ótica conjunta, pelo que se depreende que o investimento em IM a efetuar nos próximos tempos incidirá nestas intenções, devendo as FFAA se precaver, de modo a que não sejam obrigadas a aceitar decisões ministeriais que comprometam a eficácia e eficiência da sua operacionalidade.

Efetuando uma análise ao património existente, verifica-se que existem algumas áreas cuja utilização destina-se a fins comuns, e como tal podem ser objeto de concentrações, potenciando assim a rentabilização e simultaneamente eventuais melhorias, que iriam beneficiar transversalmente os três Ramos, sobretudo no que concerne aos custos de funcionamento a elas associadas (Camisa, 2009, pp. 24-26).

De acordo com a opinião dos Diretores de Infraestruturas dos Ramos, manifestadas em trabalhos recentes, as áreas onde as sinergias são mais viáveis são as relacionadas com o ensino, reabastecimento, manutenção, transportes, e saúde, encontrando-se esta última já em curso com a implementação do Hospital das Forças Armadas (HFA) (Ramalho, 2012, p.9). Socorrendo-nos deste exemplo, convém também referir, que normalmente a concentração tem custos associados de adaptação das instalações e de equipamentos, que de acordo com a Televisão Independente (TVI 24, 2013), no caso do HFA foram de cerca de 16M€.

No que se refere ao ensino, as suas infraestruturas destinam-se a “*ministrar formação militar, instrução, instrução básica e treino (academias, institutos, escolas, centros de instrução, campos de tiro, etc.), bem como ensino civil*”, totalizando no conjunto dos três Ramos 58 imóveis (MDN, 2012a, p. 126), cuja utilização, excetuando os estabelecimentos de ensino, é muito variável pelo que podemos “*concluir que a afetação destas instalações não é eficaz, considerando os recursos necessários à sua manutenção e operação*”. Tendo em conta que é transversal à organização militar, existem muitas sinergias decorrentes de uma utilização partilhada, a que se alia a sua capacidade para criar uma cultura de emprego de operações conjuntas, pelo que a incidência do investimento a realizar deve começar por esta área (Ramalho, 2012, p.9).

No âmbito do reabastecimento, foi recentemente acordado entre Ramos, o desenvolvimento de procedimentos conjuntos relativamente a abastecimentos comuns como combustíveis e munições, o que pode ser o preâmbulo da criação da estrutura



conjunta de depósito, que funcionaria em apoio aos Ramos, possibilitando “*uma maior harmonização e coordenação da gestão de material*”, assim como uma redução das existências em armazém (Santos, 2009b, p. 35).

Na área da manutenção também podem ocorrer concentrações, atualmente a Marinha já efetuou um protocolo com a FA para manutenção dos seus helicópteros, e desejavelmente procedimento idêntico será adotado pelo Exército se algum dia vier a receber os seus. Em sentido inverso, poderá ser efetuada no Regimento de Manutenção ou nas Oficinas Gerais de Material de Engenharia, a manutenção das VBR PANDUR da Marinha, o que evita a duplicação de estruturas e a obtenção de economias de escala, resultantes do investimento em equipamentos e formação de profissionais qualificados (Santos, 2009b, pp. 35-36), inclusivamente este conceito já vem sendo incentivado no seio da OTAN, como se verifica pelas seguintes palavras de Anders Fogh Rasmussen (2011, p.8), “*Nations that are acquiring new types of helicopters like the NH90 or the TIGER should already think about multinational maintenance and logistics in operations*”.

Nos transportes, uma gestão centralizada permite incrementar o princípio da utilização máxima dos meios, e para o efeito poder-se-ia utilizar o conceito de *pool de viaturas*, criando uma estrutura comum que agregasse os meios dos Ramos, o que permitiria uma gestão mais eficaz assente em critérios e prioridades estabelecidas e um investimento mais reduzido na aquisição de novos meios (Santos, 2009, p. 36).

É inegável que eventuais concentrações em algumas destas áreas trazem inúmeras vantagens, no entanto existem sempre algumas condicionantes como: a ausência de doutrina logística conjunta, inúmeras especificidades próprias dos Ramos, a cultura e tradição intrínseca a algumas unidades, e a dificuldade de coordenação e consenso que por vezes ainda existe no seio das FFAA, Sendo também de referir que a concentração de infraestruturas permite libertar outras, potenciando deste modo a LPIM e consequentemente o investimento nas novas (Santos, 2009, pp. 36-38).

Mas a utilização conjunta implica que deva existir critérios de uniformização consensualmente aceites pelos Ramos, algo que não se verifica atualmente. A inexistência de uma política de IM transversal à Defesa, assim como de um órgão central que efetue a sua gestão, origina que cada Ramo execute o seu planeamento de acordo com as valências e necessidades internas, provocando técnicos e qualitativos, e consequentemente gastos excessivos de funcionamento. Um exemplo típico desta situação é a heterogeneidade de alojamentos existentes nas FFAA, cujos padrões qualitativos são definidos por cada um dos Ramos. Uma definição transversal aos mesmos criava inegáveis benefícios e redução



de custos, ao nível de estudos, projetos, equipamentos e de sua manutenção pois potenciaria a formação de técnicos qualificados e especialistas nestas áreas, pelo que entende-se como prioritário que o planeamento seja efetuado ao mais alto nível (Camisa, 2009, pp.27-28). No caso específico dos NMSA, os critérios existentes são inerentes às suas especificidades técnicas, não se procurando uma uniformização padronizada, o que origina dificuldades técnicas de manutenção, e o incremento dos custos de sustentação das instalações (Veloso, 2012, p.115).

Obviamente que quando se fala em requisitos transversais ao MDN, estamos cientes que não é fácil dos definir, mas como ponto de partida, pode-se utilizar *“lições aprendidas, normas e regulamentos técnicos de engenharia e arquitetura, documentação e procedimentos existentes noutras organizações, como a OTAN, que implementou a utilização de “Criterias & Standards” baseados em princípios economicistas e em procedimentos simples e uniformes, para os mais diversos tipos de infraestruturas”* (Camisa, 2009, p.31).

Mas independentemente destas eventuais opções de racionalização que venham a ser concretizadas na estrutura das FFAA, no âmbito deste trabalho importa agora debruçarmos sobre as conclusões do GT constituído para a revisão da LPIM, com especial incidência na lista de projetos relativos ao Exército apresentada no Anexo B, e que reflete a sua política em relação a este instrumento financeiro.

Tendo em linha de conta as orientações políticas acima mencionadas, era suposto a inclusão de diversos projetos transversais aos Ramos, no entanto só se verifica a inclusão de três, dos quais apenas um é referente a políticas de concentração de IM, o HFA (Tabela 11).

| Nome do Projeto  | Prioridade | Pagamento Previsto |
|--|------------|--------------------|
| Projetos selecionados  | n.d.       | 2,100,000,00 €     |
| Hospital das Forças Armadas                                    | n.d.       | n.d.               |
| Deslocação e adaptação do Comando Operacional Conjunto         | n.d.       | n.d.               |
| Conceção/Execução do Centro de Documentação e Informação (CDI) | n.d.       | 2,100,000,00 €     |

Tabela 11: Lista de projetos de Infraestruturas - EMGFA. Fonte: MDN, 2012e.

No que concerne aos Ramos, os projetos apresentados totalizam 153M€, dos quais o Exército é o que apresenta um valor inferior com 48,13M€. É de salientar que a estimativa máxima anual incluída na LPIM para o FPMFA é de 50M€, o que indicia a sua prioridade de investimento, ou seja pode-se gastar mais com o fundo num ano, do que com todos os projetos incluídos pelo Exército durante a vigência da Lei (MDN, 2012e).



| <b>Projetos relacionados</b> | <b>valor</b>         |
|------------------------------|----------------------|
| Academia Militar             | 8.150.300,00         |
| PM 50                        | 8.100.000,00         |
| NH90                         | 7.960.000,00         |
| Escola Sargentos do Exército | 7.070.000,00         |
| Remodelação de cozinhas      | 5.600.000,00         |
| CC Leopard                   | 2.750.000,00         |
| UndAp Amadora Sintra         | 2.500.000,00         |
| Pandur                       | 2.400.000,00         |
| ETAR Tancos                  | 1.800.000,00         |
| Saneamento Básico RI10       | 1.000.000,00         |
| Alojamentos EPC              | 800.000,00           |
| <b>Total</b>                 | <b>48.130.300,00</b> |

Tabela 12: Agrupamento de projetos do Exército. Fonte: MDN, 2012e.

Na tabela 12 foram agrupados os 55 projetos do Exército de acordo com as suas afinidades, e como podemos verificar os projetos relacionados com a AM são os monetariamente mais representativos, com mais de 8M€, o que de acordo com o documento Linhas gerais da reforma Defesa 2020, pode indiciar que os mesmos não se venham a concretizar, por idênticas razões podemos englobar os da ESE, pois conforme o documento de trabalho para a reforma da Defesa Nacional (MDN, 2012f, p.5), já existe uma intenção de se projetar a concentração destes estabelecimentos dos três Ramos. Salienta-se também o avultado investimento com o PM50, visando a concentração do polo cultural do Exército e que se encontra inserido na política de concentração de valências. Em termos de acolhimento dos NMSA, verificamos que os projetos ascendem aos 13,11M€, com especial incidência no programa relativo ao helicóptero NH90, que de acordo com informações recentemente vinculadas, pode vir a ser cancelado, sendo também de salientar, que em termos de prioridade, os seis primeiros projetos incluídos na lista do Exército são referentes a este programa. No que respeita às melhorias de condições de trabalho e habitabilidade dos militares, para além dos referentes à AM e ESE, temos alguns projetos relacionados com a reparação de cozinhas em diversas UEO, com a reparação de saneamento básico, e ao nível de alojamentos da Escola Prática de Cavalaria (MDN, 2012e).

Convém ainda referir que o relatório final deste GT, foi entregue em seis de junho de 2012, não tendo até ao momento obtido um despacho favorável que desse sequência aos estudos apresentados, o que nos leva a supor, tendo em conta as reestruturações que se preveem para a estrutura do MDN, decorrentes do PPEM a efetuar em consequência do novo CEDN, que ainda venha a ser alvo de alterações para as incluir.





#### d. Síntese conclusiva

O processo de revisão da LPIM a efetuar nos próximos tempos terá de se adaptar à atual conjuntura económica do mercado imobiliário, que se caracteriza pela desvalorização dos imóveis, falta de poder de compra dos investidores, e restrições à concessão de créditos pelas entidades bancárias, a que se alia o facto de muitas empresas, sobretudo as construtoras que se afiguram como principais interessados nas IM, apresentarem elevados índices de falências, pelo que as previsões de receita não podem ser muito elevadas.

Para esta revisão, identificam-se em diversos documentos estruturantes da Defesa Nacional, algumas orientações para a gestão das IM militares, e que se resumem fundamentalmente em políticas de concentração de CM e consequentemente de UEO, de modo a racionalizar a despesa e a libertar património suscetível de ser rentabilizado através da LPIM.

Cientes destas tendências próprias da atual conjuntura, existem algumas áreas onde se podem efetuar concentrações de valências, como a do ensino, reabastecimento, transportes, e manutenção, cuja priorização do investimento pode evitar que se adotem soluções de recurso decorrentes de imposições ministeriais, apesar de concordarmos com o exposto na diretiva para a revisão da LPIM, no que refere que a prioridade deve ser dada aos projetos que permitam a manutenção da operacionalidade dos NMSA.

Analisando os projetos incluídos pelo Exército verificamos que esta prioridade foi incluída, tendo-se também procurado contemplar investimentos referentes, a concentrações de valências, e melhoria as condições de trabalho dos seus militares com especial incidência na AM e na ESE.

Deste modo, estamos em condições de **responder à PD4** – “*Em que orientações definidas pelo poder político se enquadram os projetos inseridos pelo Exército no processo de revisão da LPIM?*”, no intuito **de validar a H4** – “*Os projetos visam sobretudo o acolhimento dos NMSA, a concentração de valências, e a melhoria das condições de trabalho*”.



## Conclusões

Seguem-se as conclusões da nossa investigação, tendo em vista responder à **questão central** – *Quais deverão ser as linhas de ação a tomar para melhorar a LPIM no apoio à materialização das infraestruturas do sistema de forças nacional?* – que serviu como referencial para o percurso metodológico adotado.

Para responder a esta questão elegemos quatro perguntas derivadas, às quais associamos quatro hipóteses de trabalho como respostas orientadoras. Para as validar desenvolvemos a nossa investigação apoiada na observação documental e bibliográfica, e entrevistas. Toda a informação recolhida foi devidamente organizada e analisada ao longo de quatro capítulos que permitiram chegar às **conclusões gerais** que apresentamos em seguida.

Decorrente do PPEM, são identificadas as CM que permitem a consecução dos objetivos estratégico-militares mencionados nos documentos enquadrantes da política de Defesa Nacional. As IM são uma das componentes que permitem a edificação dessas CM, encontrando-se inventariadas no documento relativo à componente fixa do SFN, que se destina a materializar a implantação do dispositivo territorial de suporte à componente operacional. Da análise às IM existentes, em confrontação com as necessárias, são identificadas as lacunas e consequentemente elaborados os projetos, que após priorização são incluídos na LPIM.

Nesta avaliação, destaca-se o facto do Exército, de um modo geral, possuir IM antiquadas, o que para além de contribuir para a desmotivação dos seus militares refletida nas reduzidas taxas de retenção, dificulta o acolhimento dos NMSA, que em virtude da tecnologia que incorporam, necessitam de particulares cuidados de manutenção e conservação. Este facto, origina que se tenha de investir nas IM, mas tendo em conta a situação económica do país, os recursos financeiros disponíveis não permitem pela via orçamental efetuar as necessárias obras de requalificação, tornando-se inevitável a adoção de outras formas de gestão, como a rentabilização da capacidade sobrança das FFAA, ou então, com uma probabilidade mais reduzida, efetuar uma gestão de acordo com as valências das IM existentes, o que pode não ser praticável pois sendo estas apenas um dos vetores de uma CM, a transferência dos restantes pode afetar a operacionalidade requerida para a mesma.

Decorrente da necessidade de rentabilização do património público, para efeito de geração de receitas, verifica-se que nos últimos anos tem sido desenvolvido pelo MF, um esforço de inventariação, com recurso a plataformas informáticas. O SIG, com o seu





caráter transversal a toda a estrutura do MDN, apresenta-se como uma plataforma informática que permite, caso assim seja entendido, efetuar uma gestão das IM pelas suas valências, no entanto, podemos observar pela sua utilização no Exército que os dados inseridos incidem na valorização e localização de imóveis, o que permite inferir que o seu principal objetivo não se prende com uma gestão baseada nas suas valências, mas sim com o conhecimento das IM existentes e sua utilização, no sentido de auxiliar a tomada de decisão de quais se podem transferir para o domínio privado do Estado, numa ótica de rentabilização. Deste modo confirma-se a H1 formulada, ou seja que o principal objetivo governamental relacionado com a gestão das IM da Defesa Nacional, se prende com a identificação de imóveis passíveis de rentabilização.

Esta situação advém da necessidade de se obter formas de financiamento que não onere o orçamento de Estado. Antes da criação da LPIM, o instrumento que usualmente era utilizado na requalificação de IM era a LPM, que contribuiu para a melhoria de algumas unidades, como aquartelamentos nas ilhas, e nas Brigadas para acolher os NMSA. Na última aprovada, destaca-se pelo seu valor, os projetos relativos à AM e ESE, sobretudo este último, cujo início das obras foi efetuado já após a aprovação da LPIM. Mas, como este instrumento absorve diretamente verbas públicas, procurou-se criar um mecanismo que incrementasse o investimento sem implicações orçamentais. Este viria a ser concretizado com a publicação da LPIM, permitindo, com o seu caráter autossustentável e flexível, efetuar a requalificação de IM com as receitas provenientes da rentabilização da capacidade sobrança das FFAA, a que se alia o facto de à medida que as novas instalações vão sendo construídas, as antigas são disponibilizadas, permitindo um financiamento contínuo, que pode ser potenciado com uma política de concentração de capacidades.

Nas modalidades de rentabilização previstas, a única utilizada foi a alienação, tendo-se vendido apenas nove imóveis até 2012, dos quais, seis foram no ano de publicação da Lei, o que apenas permitiu que o Exército recebesse metade das verbas previstas para 2009. Verifica-se assim, que a receita gerada pela LPIM foi substancialmente inferior ao esperado, situação esta provocada essencialmente pela crise que atravessa o mercado imobiliário, que originou uma reduzida procura para a oferta existente. Deste modo, a lei não almejou o que se pretendia ao nível do investimento, a que se alia a necessidade de recapitalização do FPMFA, cuja orçamentação de despesa efetuada, é superior à totalidade dos projetos de investimentos em IM.

Perante esta conjuntura, decorridos quatro anos, a taxa de execução no Exército reside apenas nos 14% em relação ao orçamentado, pelo que foi necessário nas situações



mais prementes recorrer à LPM para efetuar os investimentos em IM.

Face a estes indicadores podemos validar a H2 formulada, ou seja que a LPIM teve pouco impacto, em virtude da receita obtida ter sido reduzida, mas verificou-se também que esta poderia ser incrementada com a adoção de procedimentos de divulgação que contemplassem as potencialidades das IM, e com a agregação de licenças de construção que abrangessem a volumetria edificável.

No sentido de concretizar o objetivo a que nos propomos com o presente trabalho, um dos caminhos tomados foi a visualização do modo como outros países gerem a sua capacidade sobrança, tendo-se verificado que os fundamentos utilizados são muito semelhantes aos nacionais. De um modo geral, as receitas provenientes da rentabilização da capacidade sobrança, são aplicadas em investimentos no seio da Defesa Nacional, sendo as modalidades de rentabilização optadas muito semelhantes também, com prioridade para a alienação, seja por hasta pública ou por ajuste direto.

No entanto, no âmbito da aplicação do investimento, verifica-se que todos os países analisados, incidem parte dos recursos financeiros obtidos em projetos relacionados com a eficiência energética e adoção de energias renováveis, procurando deste modo reduzir os seus custos de funcionamento.

Verifica-se também nos países abordados, a existência de um organismo no seio do MDN que, de entre as suas missões, tem a de efetuar a rentabilização do património militar, possuindo para o efeito liberdade jurídica para desencadear todo o procedimento contratual e a publicitação da oferta, centralizando em si a realização do investimento a realizar. Este desiderato não se verifica em Portugal, uma vez que o procedimento contratual reside no MF, desencadeando-se normalmente o processo de alienação com recurso a empresas públicas.

Face a estes indicadores, podemos validar a H3 formulada, ou seja, existem países que adotam outras formas de gestão da capacidade sobrança, aplicando as receitas geradas em investimentos em IM.

Atualmente a LPIM encontra-se em processo de revisão, tendo sido constituído para o efeito um GT, que apresentou as suas conclusões em junho de 2012, mas que até ao momento ainda não obteve um despacho para o seu relatório final.

Para desenvolver os trabalhos, este grupo teve como condicionante a atual conjuntura económica que praticamente estagnou o mercado imobiliário, originando uma desvalorização dos imóveis, condições restritivas na concessão de empréstimos bancários, e falências de empresas construtoras, que se afiguravam como as principais interessadas



nos imóveis da LPIM. Verificou-se também que uma das medidas que poderia incrementar as suas receitas é a deslocalização de unidades para zonas periféricas dos centros urbanos, uma vez que nestes o valor patrimonial dos imóveis é superior.

O GT teve também que cumprir as orientações políticas inerentes à diretiva para a revisão da LPIM, que prioriza os investimentos relativos ao acolhimento dos NMSA em detrimento, dos destinados à racionalização do dispositivo através de concentrações de CM, e dos relativos à melhoria das condições de trabalho dos militares.

Visualizando os projetos incluídos pelo Exército, concluímos que se encontram enquadrados no definido na diretiva para a revisão da LPIM, apesar de monetariamente não refletirem precisamente as prioridades preconizadas.

Em termos globais, a principal incidência do esforço financeiro recai sobre a melhoria das condições de trabalho, seguindo-se os projetos relativos aos NMSA e finalmente os referentes a concentrações de capacidades. Quanto à prioridade do investimento verificámos que os oito primeiros projetos são referentes aos NMSA, seguindo-se os relativos a concentrações de valências, e culminando com os de melhoria das condições de trabalho, pelo que podemos validar a H4, e considerar que as principais orientações incluídas na LPIM são referentes a estas três áreas.

No entanto, consideramos que a aplicação destas prioridades, na atual conjuntura de racionalização do dispositivo, sem que esteja concluído o PPEM e consequente SFN, pode-se revelar contraproducente, com a realização de investimentos em UEO, que posteriormente tenham a sua missão alterada. Deste modo, tendo em conta as orientações políticas manifestadas no documento Linhas gerais da reforma Defesa 2020, que preconiza uma redução do dispositivo em 30%, somos do parecer que deveria ser dada igual importância aos projetos de concentração de valências e de acolhimento dos NMSA.

Também enquadrados na atual conjuntura económica, em que os orçamentos são consecutivamente mais reduzidos, se deveria equacionar a inclusão de projetos relacionados com a eficiência energética e adoção de energias renováveis, procurando-se por esta via reduzir os custos de funcionamento.

Finalmente, e em **resposta à nossa questão central**, consideramos que na atual conjuntura económica, previsivelmente a LPIM será inócua para o investimento em IM, uma vez que, à reduzida capacidade de angariação de receita resultante da estagnação do mercado imobiliário, alia-se a necessidade de recapitalização do FPMFA, que de acordo com as orientações políticas verificadas será a prioridade do investimento a realizar, o que obrigará a que se tenha de recorrer a outras fontes de financiamento como as verbas



orçamentais correntes, ou as da LPM.

No entanto, e apesar deste desiderato, apresentam-se algumas medidas que poderiam melhorar a LPIM, na vertente de **apoio à materialização das infraestruturas**, agrupadas em três áreas:

- **Organizacional:** criar na estrutura do MDN, um organismo com autonomia jurídica para efetuar todo o procedimento contratual de rentabilização de IM, incluindo a publicitação dos mesmos.

- **Receita:** incrementar a divulgação dos imóveis a rentabilizar, contemplando as mais-valias que um investidor poderia obter em resultado das suas valências, utilizando para o efeito, meios de publicitação como a internet; nos casos aplicáveis agregar-se uma licença de construção que abrangesse a capacidade máxima de construção na área de implantação do imóvel; deslocalizar UEO dos centros urbanos para zonas periféricas, de modo libertar imóveis com valor patrimonial superior.

- **Despesa:** eliminar a necessidade de recapitalizar o FPMFA; centralizar o investimento numa única entidade, de modo a ser possível o priorizar e flexibilizar numa ótica conjunta; incluir projetos pela seguinte ordem de prioridade: concentração de valências e acolhimento dos NMSA, melhoria das condições de trabalho, eficiência energética e adoção de energias renováveis.

Expostas as conclusões da investigação, pretendemos agora apresentar de forma sintética algumas **propostas/recomendações** decorrentes das mesmas, e que se afiguram como adequadas, tendo em conta o **atual enquadramento legal**:

- Colocação na página da internet do MDN e do EMGFA, a lista dos imóveis a rentabilizar com uma memória descritiva que inclua as suas potencialidades como instalações elétricas, saneamentos, rede e estações de águas, dimensão das áreas, potencial de construção edificável, entre outros.

- Aproveitar os recursos humanos existentes na área de engenharia civil, para nos casos aplicáveis, elaborar projetos que permitam a obtenção de licenças de construção que aumentem a volumetria dos imóveis, tornando-os mais apetecíveis para o comprador, uma vez que ficam com estes procedimentos legais ultrapassados.

- Suspender o atual processo de revisão da LPIM, até à conclusão do PPEM, e após definição das CM necessárias, priorizar os investimentos relativos a concentrações de CM e acolhimento dos NMSA, seguindo-se os que se enquadram na melhoria das condições de trabalho, e culminado nos respeitantes à adoção de medidas de eficiência energética e adoção de energias renováveis.



- Promover a deslocalização das UEO dos centros urbanos, onde o valor de construção é superior para zonas periféricas, incrementando deste modo eventuais mais-valias resultantes da rentabilização de imóveis.

- Centralizar na DGAIED, a realização dos investimentos nas FFAA, de modo a serem priorizados numa ótica conjunta, e permitindo uma maior flexibilização do mesmo consoante o decurso das obras.

Para além destas medidas, elenca-se também as seguintes que carecem de um **enquadramento legal diferente do atual:**

- Efetuar diligências no sentido da necessidade de recapitalização do FPMFA ser proveniente de outras fontes de financiamento, podendo a priorização de investimentos relativos a concentrações de valências, e consequente redução de custos de funcionamento servir de argumento para esta intenção.

- Efetuar diligências no sentido de celebrar junto do MF, um memorando que preveja a possibilidade de o MDN efetuar todo o procedimento contratual relativo à rentabilização do seu património.

Não gostaríamos de terminar sem antes lançar um desafio para quem se interessar por este assunto, que passa precisamente pelo estudo e proposta de criação deste organismo, nomeadamente o seu enquadramento jurídico, missão e competências, prevendo inclusive, a possibilidade de agregar as competências das atuais Direções de Infraestruturas dos Ramos.



## Bibliografia

Alves, M, 2013. *O Comando das Forças Terrestres*. Chefe do Estado Maior do Comando das Forças Terrestres. Palestra ao Curso de Estado-maior Conjunto. 08abr. 2013.

Agência Lusa, 2010. *Defesa: Execução da Lei de Programação das Infraestruturas Militares arranca com défice de mais de 18 milhões de euros*. [Em linha] Disponível em: <http://www1.ionline.pt/conteudo/83203-defesa-execucao-da-lei-programacao-das-infraestruturas-militares-arranca-com-defice-mais-18-milhoes-euros> [Consult. 16 jan. 2013].

Araújo, LEE, 2013. *Orientações para a Revisão do Conceito Estratégico Militar*. Despacho nº 006/CEMGFA/2013.

Assembleia da República, 2008. *Lei de Programação de Infraestruturas Militares*. Lei Orgânica nº 3/2008. Diário da República, 1.ª série, N.º 173.

Bernabé, F, 2013. *A LPIM como instrumento de apoio à materialização de infraestruturas para a componente terrestre do sistema de forças nacional*. Chefe da Repartição de Gestão Financeira e Contabilidade da Direção de Finanças. Entrevistado por Helder Reis. Lisboa. 23fev. 2013.

Brito, RJB, 2009. *A Percepção da Qualidade de Edifícios de Habitação no Eixo Vila Real – Peso da Régua – Lamego*. Dissertação apresentada na Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro para obtenção do Grau de Mestre em Engenharia Civil.

Camisa, JM, 2009. *Racionalização e optimização de infraestruturas militares face aos novos sistemas de armas*. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General. IESM.

Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013. Resolução do Conselho de Ministros nº 19/2013. Diário da República, 1ª série, nº 67.

Costa, R, 2006. *Modelo Conceptual para a Elaboração do Plano Logístico Decorrentes da Modernização do Exército numa Perspectiva de Médio e Longo Prazo*, TII do Curso de Promoção a Oficial General. IESM



Defense Infrastructure Organization, 2011. *Defence Infrastructure Interim Land and Property Disposal Strategy*. [Em linha] Disponível em:

<http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/F7BAF8FC-7560-4ED3-82B9-EE341C44CCAE/0/20111005MODLandDisposalStrategy.pdf>, [Consult. 27mar2013].

Diário da República, 2012. *Despacho n.º 4809/2012 - Diretiva para a Revisão da Lei de Programação de Infraestruturas Militares*. 2.ª Série — N.º 69

Diário de Notícias, 2011. *Dez tendências do mercado imobiliário*. [Em linha] Disponível em: <http://www.dinheirovivo.pt/Mercados/Artigo/CIECO010200.html?page=0>, [Consult. 27mar2013].

Diário Económico, 2012. *Governo vende património militar para salvar fundo de pensões*. [Em linha] Disponível em: <http://economico.sapo.pt/noticias/nprint/154840.html>, [Consult. 28 fev. 2013].

Dicionário da Língua Portuguesa, 1987. *Infraestrutura*. Porto Editora, 6ª edição.

Direção de Aquisições, 2012. *LPM, recolha de dados finais 2006-2011*.

Direção Geral do Tesouro e Finanças, 2012. *PGPI – Relatório Anual - 2011*. [Em linha] Disponível em: [http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PatrimonioImobiliario/Documentos/PGPI/Relatorio\\_PGPI\\_2011.pdf](http://www.dgtf.pt/ResourcesUser/PatrimonioImobiliario/Documentos/PGPI/Relatorio_PGPI_2011.pdf), [Consult. 14 fev. 2013].

Direcção de Material e Transportes, 2007. *Requisitos Logísticos (Manutenção e Reabastecimento) para a sustentação dos CC LEOPARD 2A6*. Informação nº 586/07.

Escorrega, F, 2012. *Organização e Estratégia Militar em Tempos de Crise Financeira: Impactos e Desafios de Adaptação*. Seminário de Estratégia no IESM

Flambó, AA, 2007. *A gestão patrimonial no exército face à implementação do modelo da transformação adoptado*. TII CPOG 2006/2007. IESM.

Guelton, S, 2009. *Dix ans de vente des terrains militaires*. [Em linha] Disponível em: [http://collectif-francazal.org/public/Biblio/Dix\\_ans\\_de\\_vente\\_des\\_terrains\\_militaires.pdf](http://collectif-francazal.org/public/Biblio/Dix_ans_de_vente_des_terrains_militaires.pdf) [Consult. 5 jan.2013].





Henriques, DF, Ribeiro, FL, 2008. As variáveis explicativas do valor de fracções de escritórios. *INGENIUM*, no.107, p. 66-69.

Her Majesty Government, 2010. *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*. [Em linha] Disponível em: [http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.direct.gov.uk%2Fprod\\_consum\\_dg%2Fgroups%2Fdigitalassets%2F%40dg%2F%40en%2Fdocuments%2Fdigitalasset%2Fdigital\\_191634.pdf&ei=SJhTUZ3DHse-PeOWgYgB&usg=AFQjCNHC8oIsGQfNct5kcNbt1L5niIuUug&sig2=llh1MXEYRW73FtOutvQUcQ&bvm=bv.44342787,d.ZWU](http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.direct.gov.uk%2Fprod_consum_dg%2Fgroups%2Fdigitalassets%2F%40dg%2F%40en%2Fdocuments%2Fdigitalasset%2Fdigital_191634.pdf&ei=SJhTUZ3DHse-PeOWgYgB&usg=AFQjCNHC8oIsGQfNct5kcNbt1L5niIuUug&sig2=llh1MXEYRW73FtOutvQUcQ&bvm=bv.44342787,d.ZWU), [Consult. 27mar2013].

Instituto de Estudos Superiores Militares, 2011. *Norma de execução permanente Académica nº 010, Trabalhos de investigação*. Lisboa: IESM.

Instituto de Estudos Superiores Militares, 2011. *Norma de execução permanente Académica nº 018, Trabalhos de investigação*. Lisboa: IESM.

Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana, 2009. *Relatório-Síntese da Evolução dos Preços de Venda e Arrendamento dos Apartamentos em Portugal Continental*. [Em linha] Disponível em: <http://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/index.jsp>, [Consult. 28 fev. 2013].

Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa, 2013. [Em linha] Disponível em: <http://www.invied.mde.es/01-invied/>, [Consult. 28 fev. 2013].

Jornal de Noticias, 2013. *Serra do Pilar perde Regimento para Sul*. Resenha de Imprensa do Exército de 10 de Abril de 2013. EME.

Jornal de Negócios, 2013. *Bancos portugueses devem vender 10 mil imóveis este ano*. [Em linha] Disponível em: [http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/banca\\_financas/detalhe/bancos\\_portugueses\\_devem\\_vender\\_10\\_mil\\_imoveis\\_este\\_ano.html](http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/banca_financas/detalhe/bancos_portugueses_devem_vender_10_mil_imoveis_este_ano.html), [Consult. 27mar2013].

Jornal Económico, 2012. *Governo põe à venda cerca de 30 edifícios das Forças Armadas*. [Em linha] Disponível em: [http://economico.sapo.pt/noticias/governo-poe-a-venda-cerca-de-30-edificios-das-forcas-armadas\\_154778.html](http://economico.sapo.pt/noticias/governo-poe-a-venda-cerca-de-30-edificios-das-forcas-armadas_154778.html), [Consult. 11jan. 2013].





Longuet, G, 2011. Le succès des opérations en cours est la démonstration de la pertinence et de l'efficacité des choix effectués. In: *Armées d'aujourd'hui*, N° 364/outubro de 2011, 28-29. [Em linha] Disponível em: <http://fr.calameo.com/books/000331627ea49b9b48264>, [Consult. 6 jan. 2013].

Lousada, A, 2013. *Evolução do Conceito Estratégico Militar*. Aula de Estratégia ao Curso de Estado-maior 2012-2013. IESM.

Mendes, P, 2013. *A LPIM como instrumento de apoio à materialização de infraestruturas para a componente terrestre do sistema de forças nacional*. Chefe da Direção de Serviços de Programação e Relações Externas da DGAIED. Entrevistado por Helder Reis. MDN, 08abr. 2013.

Ministère de la Défense, 2013. [Em linha] Disponível em: <http://www.defense.gouv.fr/>, [Consult. 27mar. 2013].

Ministério da Defesa Nacional, 2001. *Decreto-Lei n° 196/2001 de 29 de Junho*. [Em linha] Disponível em: <http://www.dre.pt/cgi/dr1s.exe?t=dr&cap=1-1200&doc=20012007%20&v02=&v01=2&v03=1900-01-01&v04=3000-12-21&v05=&v06=&v07=&v08=&v09=&v10=&v11=%27Decreto-Lei%27&v12=&v13=&v14=&v15=&sort=0&submit=Pesquisar>, , [Consult. 28fev. 2013].

Ministério da Defesa Nacional, 2004. *Missões Específicas das Forças Armadas*.

Ministério da Defesa Nacional, 2005. *Sistema de Forças Nacional Componente Fixa*.

Ministério da Defesa Nacional, 2008. *Decreto-lei n° 219/2008 de 12 de Novembro*. Diário da República, 1ª série, n° 220, p.7900.

Ministério da Defesa Nacional, 2010a. *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2009*. Secretaria-geral do Ministério da Defesa. [Em linha] Disponível em: [www.portugal.gov.pt/media/512990/anuario\\_estatistico\\_2009.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/512990/anuario_estatistico_2009.pdf), [Consult. 28fev. 2013].

Ministério da Defesa Nacional, 2010b. *Diretiva Ministerial de Defesa 2010-2013*. Despacho n.º 7769/2010.



Ministério da Defesa Nacional, 2011a. *Diretiva Ministerial Orientadora Do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar*. Despacho n.º4/MDN/2011, de 31 de janeiro.

Ministério da Defesa Nacional, 2011b. *Decreto-Lei n.º 122/2011 de 29 de Dezembro*. [em linha]. Disponível em: [www.portugal.gov.pt/media/381567/lo\\_mdn.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/381567/lo_mdn.pdf), [Consult. 14 fev. 2013]

Ministério da Defesa Nacional, 2011c. *Manual 2011FIN03 – AA – Gestão de Imobilizado*. SG/MDN.

Ministério da Defesa Nacional, 2011d. *Apresentação a S.E.O Ministro da Defesa Nacional da Lei de Programação Militar*. Lisboa: DGAIED/MDN.

Ministério da Defesa Nacional, 2011e. Ofício da DGAIED, DSIEP/DGP, Processo n.º 84650 datado de 15 de abril.

Ministério da Defesa Nacional, 2012a. *Anuário Estatístico da Defesa Nacional 2010*. Secretaria-geral do Ministério da Defesa. [em linha]. Disponível em: [www.portugal.gov.pt/media/.../20121025\\_anuario\\_defesa\\_20101.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/.../20121025_anuario_defesa_20101.pdf), [Consult. 14 fev. 2013]

Ministério da Defesa Nacional, 2012b. *Decreto Regulamentar n.º 5/2012*. Diário da República, 1ª série, n.º 13, pp.305-307.

Ministério da Defesa Nacional, 2012c. *Despacho n.º 7636/2012*. Diário da República, 2ª série, n.º 108, pp.20187-20189.

Ministério da Defesa Nacional, 2012d. *Diretiva para a Revisão da Lei de Programação de Infraestruturas Militares* (Despacho n.º 4809/2012 de 2 de março), Lisboa: Diário da República. [Em linha] Disponível em: <http://dre.pt/pdf2sdip/2012/04/069000000/1238612386.pdf> [Consult. 14 mar. 2013].

Ministério da Defesa Nacional, 2012e. *Revisão da lei de programação de infraestruturas militares - Relatório da equipa técnica*. DGAIED.

Ministério da Defesa Nacional, 2012f. *Documento de trabalho da Diretiva Ministerial - Reforma da Defesa Nacional*.



Ministério da Defesa Nacional, 2013. *Linhas Gerais da Reforma Defesa 2020*.

Ministério das Finanças e da Administração Pública, 2007. *Estabelece as disposições gerais e comuns sobre a gestão dos bens imóveis dos domínios públicos do Estado* (Decreto-Lei n.º 280/2007, de 7 de agosto), Lisboa: Diário da República. [Em linha] Disponível em: <http://dre.pt/pdf1sdip/2007/08/15100/0504805066.pdf>, [Consult. 4jan. 2013].

Ministerio de Defensa, 2000. *Libro blanco de la defensa*. [Em linha] Disponível em: <http://merln.ndu.edu/whitepapers/Spain2000.pdf> [Consult. 14 fev. 2013].

Ministerio de Defensa, 2002. *Revisión estratégica de la defensa*. [Em linha] Disponível em: <http://www.defensa.gob.es/Galerias/politica/seguridad-defensa/ficheros/DGL-RevisionEstrategica.pdf>, [Consult. 28 fev. 2013].

Ministerio de Defensa, 2013. *Política de infra-estrutura*. [Em linha] Disponível em: <http://www.defensa.gob.es/en/politica/infraestructura/politica-infraestructura/>, [Consult. 28 fev. 2013].

Ministry of Defence, 2007. *Asset Management Strategy*. [Em linha] Disponível em: <http://94.236.30.88/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/PolicyStrategyandPlanning/>, [Consult. 27mar 2013].

Ministry of Defence, 2012. *MOD Annual Report and Accounts 2011-12*. [Em linha] Disponível em: <http://94.236.30.88/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/AnnualReports/MODAnnualReports1112/>, [Consult. 27mar 2013].

Ministry of Defence, s.d. *Crichton Down Rules on land ownership*. [Em linha] Disponível em: <http://www.mod.uk/DefenceInternet/MicroSite/DIO/WhatWeDo/Disposals/FrequentlyAskedQuestions.htm>, [Consult. 27mar 2013].

Ministry of Defense, 2006. *The Defence Estate Strategy 2006 - In Trust & On Trust*. [Em linha] Disponível em: <http://94.236.30.88/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/PolicyStrategyandPlanning/DefenceEstatesStrategy2006InTrustOnTrust.htm>, [Consult. 27mar 2013].



Moran, T, 2011. As our armed forces adjust to change, so must the way mod manages its estate. *Defence Focus*, Nº 251/maio de 2011, 18-19. [Em linha] Disponível em: <http://www.mod.uk/NR/rdonlyres/1145499E-8853-4007-B324-2CBBF6A43549/0/dfmay2011.pdf>, [Consult. 27mar. 2013].

Office of Government Commerce, 2005. *Guide for disposal of surplus property*. [em linha] Disponível em Internet em: [http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwebarchive.nationalarchives.gov.uk%2F20110822131357%2Fhttp%3A%2Fwww.ogc.gov.uk%2Fdocuments%2FGuide\\_for\\_disposal\\_of\\_surplus\\_property\\_PDF.pdf&ei=a41TUcSkGYG7O4SfgcAD&usg=AFQjCNGAUOOUZ1BM486WNCUqYtJrTsx6wA&sig2=a-Q6WM-wCpi4nWH2T\\_0Wdw&bvm=bv.44342787,d.ZWU](http://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CC8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwebarchive.nationalarchives.gov.uk%2F20110822131357%2Fhttp%3A%2Fwww.ogc.gov.uk%2Fdocuments%2FGuide_for_disposal_of_surplus_property_PDF.pdf&ei=a41TUcSkGYG7O4SfgcAD&usg=AFQjCNGAUOOUZ1BM486WNCUqYtJrTsx6wA&sig2=a-Q6WM-wCpi4nWH2T_0Wdw&bvm=bv.44342787,d.ZWU), [Consult. 11jan. 2013].

Pereira, G, 2013. *A LPIM como instrumento de apoio à materialização de infraestruturas para a componente terrestre do sistema de forças nacional*. Subdiretor da Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa. Entrevistado por email por Helder Reis. Lisboa. 23mar. 2013.

Presidência do Conselho de Ministros, 2005. *Programa do XVII governo constitucional*. [Em linha] Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/cg17/programa-do-governo/programa-do-xvii-governo-constitucional.aspx> [Consult. 28 fev. 2013].

Presidência do Conselho de Ministros, 2008. *Aprova o Programa de Gestão do Património Imobiliário do Estado* (Resolução do Conselho de Ministros n.º 162/2008), Lisboa: Diário da República. [Em linha] Disponível em: <dre.pt/pdf1s/2008/10/20700/0751907523.pdf>, [Consult. 14 fev. 2013].

Publico, 2012. *Crise do sector imobiliário leva a queda das rendas*. [Em linha] Disponível em: <http://www.publico.pt/economia/noticia/crise-do-sector-imobiliario-leva-a-queda-das-rendas-1564526>, [Consult. 27mar2013].

Quivy, R e Campenhoudt, LV, 1998. *Manual de investigação em ciências sociais*. 2ª ed. Traduzido do francês por JM Marques, MA Mendes e M Carvalho. Lisboa: Gradiva.



Ramalho, A, 2012. *Rentabilização das infraestruturas dos Ramos numa ótica de gestão e comando conjunto dos meios*. TII do Curso de Estado Maior 2011/2012. IESM.

Rasmussen, AF, 2011. Smart Defence can help nations to build greater security with fewer resources but more coordination and coherence. *European Security and Defence*, Nº 1/2011, 7-10. [Em linha] Disponível em: [http://www.europeansecurityanddefence.info/Ausgaben/2011/01\\_2011/01\\_Rasmussen/Rasmussen.pdf](http://www.europeansecurityanddefence.info/Ausgaben/2011/01_2011/01_Rasmussen/Rasmussen.pdf) [Consult. 6 jan. 2013].

Santos, CHA, 2009a. *Interoperabilidade: um desafio contínuo em operações conjuntas*. TII do Curso de Promoção a Oficial General. IESM.

Santos, JFM, 2009b. *Logística Conjunta: Áreas potenciais para a sua viabilidade*. TII do Curso de Estado-Maior Conjunto. IESM.

Sebastião, ES, 2013. *A LPIM como instrumento de apoio à materialização de infraestruturas para a componente terrestre do sistema de forças nacional*. Oficial do Exército integrante da equipa técnica de revisão da LPIM. Entrevistado por Helder Reis. Estado Maior do Exército, 23jan. 2013.

Teixeira, NS, 2008. *Apresentação da Lei de Infra-estruturas Militares*, Cascais.

Teixeira, NS, 2009. *Contributos para uma Política de Defesa*. Ministério da Defesa Nacional. [Em linha] Disponível em: <http://ftp.infoeuropa.eurocid.pt/database/000043001-000044000/000043827.pdf>, [Consult. 11jan. 2013].

TVI 24, 2013. *Hospital das Forças Armadas custará cerca de 16 milhões de euros*. [Em linha] Disponível em: <http://www.tvi24.iol.pt/politica/forcas-armadas-hospital-investimento-governo/1435217-4072.html>, [Consult. 12abr. 2013].

Vaz, L, 2009. *A Problemática da Utilização da Capacidade Sobrante das Infraestruturas*. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial General 2008/2009. IESM.



## **Anexo A - Extratos das entrevistas efetuadas**

### **Sua Excelência Major General Grave Pereira, Subdiretor da Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa.**

1- Nas modalidades de rentabilização da LPIM, para além da alienação, existe também o “ *arrendamento, constituição de direitos reais menores, concessão de uso privativo do domínio público, permuta, parcerias com promotores imobiliários, titularização dos ativos imobiliários através da constituição de fundos de investimento imobiliário, operações de venda com possibilidade de manutenção onerosa dos bens, quaisquer outros instrumentos jurídicos adequados aos fins a prosseguir através da presente lei*”, sabe ou tem conhecimento se alguma vez uma destas modalidades foi adotada?

Sim, por exemplo, os imóveis que são Monumento Nacional, não são passíveis por lei de alienação. Iniciou-se esse processo com o Forte da Graça em Lisboa, mas não teve continuidade desde 2011, queremos usar esse modelo (concessão) com os imóveis situados em Elvas. Estamos a preparar processo de concessão do convento de Santa Clara em Coimbra, à ENATUR. Está também em curso o arrendamento de parte do convento da graça em Coimbra, à universidade (um novo modelo, apenas possível por alteração ao DL 280/2007 promovido pela recente lei de execução orçamental: arrendamento com opção de compra e dedução parcial das rendas pagas no preço, caso essa opção seja exercida no prazo de 1 ano).

A alienação é a modalidade privilegiada por uma questão de maior encaixe orçamental, no entanto, com a falta de liquidez do mercado e face ao baixo valor dos imóveis, uma opção que se deve explorar é ceder a título precário com o fito de uma alienação futura, quando houver uma retoma do mercado (que se espera...).

2- É possível alienar um imóvel abaixo do valor patrimonial definido pelo Ministério das Finanças?

Não se pode, é a forma do Estado assegurar que defende o interesse público.

Curiosamente, é entendimento das Finanças que uma vez homologado o valor da avaliação promovida, o imóvel não pode ser vendido também por um valor superior, o Estado não deve ter 'enriquecimento ilegítimo', no entanto tudo pode ser ultrapassado e nestes casos, o que se tem feito (no que diz respeito ao Património do MDN) é que após



feita a avaliação, a mesma é usada para efeitos negociais como valor de referência mínimo, no entanto, este valor ainda não está formalmente homologado pelas Finanças. Uma vez concluídas as negociações, se adequado e justificado, a avaliação é revista de acordo com os dados recolhidos e o valor é reajustado em alta.

**Capitão-de-fragata, Carlos Manuel Pereira Mendes, Chefe da Divisão de Programação e Relações Externas da Direção-Geral de Armamento e Infraestruturas de Defesa e membro do grupo de trabalho constituído para a revisão da LPIM.**

1- No processo de alienação de infraestruturas o trabalho do MDN é apenas de listagem de imóveis a serem rentabilizados?

O MDN apenas indica os imóveis que lhe estão afetos e que podem ser objeto de rentabilização (incluindo a alienação).

2- O procedimento contratual de rentabilização de imóveis passa todo pelo MF?

Sim. Como exemplo anexo o Despacho conjunto n.º 798/2013 dos Ministérios das Finanças e da Defesa Nacional, que identifica os passos e as competências.

3- Como entra no MDN as receitas provenientes das alienações?

As verbas das alienações entram como receita (abertura de crédito especial) na LPIM. A entidade que recebe a verba é a SG-MDN, e posteriormente questiona a DGAIED em que projetos e rubricas económicas é que quer a abertura de crédito especial.

4- Antes da LPIM, as receitas provenientes das alienações eram todas revertidas para o MDN?

Acho que sim. O que o Ministro depois fazia era um despacho caso a caso para indicar a aplicação das receitas (as receitas q entravam já estavam expurgadas de todos os encargos necessários com o processo de alienação).

5- Qual a percentagem da receita que é afeta ao FPMFA, ou esta afetação é aleatória consoante as necessidades?

Na atual LPIM a receita afeta ao Fundo só está limitada pelo montante máximo previsto como receita no mapa (49,9M€ até 2014 e 5,9M€ depois dessa data). A distribuição é poder discricionário do Ministro e pode ser total para o FPMFA.



6 - A nível da despesa, considera que se os projetos fossem todos centralizados na DGAIED, em vez de nos Ramos, se poderia obter mais flexibilidade na priorização dos investimentos?

A minha opinião é igual para LPM e LPIM. Contratação de “major items” (teríamos de ter uma definição disto; os holandeses usam a complexidade e o montante) deve ser centralizada. Novas construções e grandes reparações devem ser centralizadas. Para além da flexibilidade tudo é gerido em conjunto (análise de portfolio). Partilho essa ideia. Os Ramos apenas deviam ficar com a pequena conservação e restauro (sustentação).

7 – Tendo em conta que a atual recessão económica se deve manter por mais alguns anos, a previsão de receita da LPIM provavelmente será insuficiente para efetuar investimentos em infraestruturas, como se poderá contornar esta situação?

O investimento em Infraestruturas forçosamente passará por outras fontes de financiamento, como é o caso da LPM.

8- De acordo com a comunicação social, o investimento no Hospital das Forças Armadas foi de 16 milhões, este valor saiu da LPIM, ou das dotações orçamentais do MDN?

Esta verba não saiu da LPIM, pelo que presumo que tenha saído do MDN.

9- De acordo com a documentação que já li, quando existe um potencial interessado num imóvel da LPIM, o mesmo é vendido pelo MF à Estamo SA, e esta depois vende ao particular?

Exato, é esse o procedimento.

10- Caso exista receita e se entenda afetar verbas para investimentos em infraestruturas como é feito o rateio entre os Ramos?

É Decisão arbitrária do Ministro.

11 – Como é efetuado o processo de inclusão dos projetos na LPIM?

Os Ramos efetuam uma análise das infraestruturas que necessitam para as suas capacidades, de acordo com o previsto no Sistema de Forças, identificam as lacunas, enviam os projetos para o MDN (DGAIED), que de acordo com os objetivos da força, a





Diretiva Ministerial de Defesa, e depois da sua harmonização os remete para elaboração das propostas de Leis de Programação ao Conselho Superior Militar, que posteriormente as submete ao parecer do Conselho Superior de Defesa Nacional, e os submete à Assembleia da República, para apreciação e aprovação.

No atual processo de revisão da LPIM, com a constituição do Grupo de Trabalho, a metodologia foi simplificada, os Ramos apresentam os projetos que mitigam lacunas em infraestruturas que tenham como objetivo edificar o sistema de forças. A DGAIED operacionaliza o processo de revisão com base na diretiva do ministro. Os projetos selecionados (priorizados e dentro das dotações estabelecidas) são entregues ao MDN. O MDN passa ao EMGFA, Conselho de Chefes, e depois de aprovados a proposta de Lei é entregue na AR.

12 - Para incrementar as potencialidades da LPIM no que concerne ao investimento, quais acha que deveriam ser as linhas de ação a adotar?

A LPIM está, teoricamente bem pensada. O problema da operacionalização é a falta de imoveis que sejam rentabilizados e gerem verbas. O fundo de pensões também está a mais.

**Tenente Coronel, Fernando Bernabé, Chefe da Repartição de Gestão Financeira e de Contabilidade da Direção de Finanças do Exército.**

1 – Sendo o Sistema Integrado de Gestão uma plataforma informática que deveria integrar todos os dados administrativo-logísticos do Exército, onde se inserem os referentes a infraestruturas? E que ilações se podem retirar dos dados já inseridos?

Estes dados são respeitantes ao imobilizado pelo que são inseridos no módulo AA (*Asset Administration*). Na avaliação da Conta de Gerência do Exército, pelo Tribunal de Contas, um dos pontos alvo de recomendação era que o imobilizado não se encontrava devidamente refletido, tendo sido este ponto já comunicado à Direção de Infraestruturas para que efetuasse a inserção dos dados. No entanto, em finais de 2011 o Exército foi pressionado pelo Ministério da Defesa Nacional para introduzir estes dados, tendo inclusive se deslocado um Tenente Coronel da Direção de Infraestruturas à Direção de Finanças para receber formação nesta área. Os dados inseridos incidiram na valorização e localização de imóveis, mas presumo que ultrapassada esta fase de “pressão”, não tenham sido atualizados.



2- Tendo em conta o que mencionou, acha que é possível efetuar através do Sistema Integrado de Gestão, uma gestão das infraestruturas, nomeadamente na seleção das indicadas para a edificação de capacidades?

Penso que sim, o modulo AA permite a inserção de dados referentes a áreas, tipologia de edifícios, estado de conservação, entre outros, permitindo efetuar através de filtros a seleção dos que pretendemos. O Sistema Integrado de Gestão, também tem outro módulo, o PS (*Project System*), que permite elaborar projetos e ir acompanhando a sua execução. Na Direção já efetuámos diversas formações sobre este módulo, mas existe ainda muita relutância em o operar.

**Major Emanuel Sebastião, EPR do Exército no grupo de trabalho constituído para a revisão da LPIM.**

1- Qual tem sido o impacto da LPIM na beneficiação das infraestruturas do Exército?

O impacto tem sido reduzido, dos 27,5 milhões de euros previstos de 2008 a 2012, só 3,9 milhões foram recebidos pelo Exército. Este valor permitiu realizar algumas obras que incidiram essencialmente nos projetos da PANDUR e do Leopard.

2- Tendo em conta a diretiva para a revisão da LPIM, e as prioridades nela constantes, qual foi o racional adotado no levantamento de projetos?

No relatório final efetuado, Relatório da equipa técnica - Revisão da lei de programação de infraestruturas militares, procurou-se cumprir o estipulado nessa diretiva, incluindo como prioritários os investimentos, referentes ao NH90, PANDUR e Leopard. No levantamento de necessidades efetuado, também se procurou incluir a concentração no PM50 do polo cultural do Exército, assim como algumas necessidades prementes de melhoria de instalações que se verificam na AM e na ESE.



## Anexo B - Lista de projetos de infraestruturas inseridos pelo Exército

De acordo com o Anexo F ao Relatório da equipa técnica - Revisão da lei de programação de infraestruturas militares, os projetos incluídos pelo Exército foram os seguintes:

| Nome do Projeto   | Prioridade | Pagamento Previsto |
|---|------------|--------------------|
| Projetos selecionados   | 100%       | 48.130.300,00 €    |
| Unidade de Aviação Ligeira Exército - Construção do Hangar de abastecimento aéreo                           | 3,07%      | 900.000,00 €       |
| Unidade de Aviação Ligeira Exército - Construção do Sistema de Abastecimento de Combustíveis para Aeronaves | 3,07%      | 1.310.000,00 €     |
| Unidade de Aviação Ligeira Exército - Construção da secção de combustíveis para aeronaves                   | 2,87%      | 150.000,00 €       |
| Unidade de Aviação Ligeira Exército - Pintura e sinalização diurna das pistas e caminhos de rodagem         | 2,5%       | 100.000,00 €       |
| Unidade de Aviação Ligeira Exército - Substituição dos sistemas de iluminação                               | 2,5%       | 2.000.000,00 €     |
| Unidade de Aviação Ligeira Exército - Instalação da estação meteorológica                                   | 2,35%      | 350.000,00 €       |



| Nome do Projeto  | Prioridade | Pagamento Previsto |
|--|------------|--------------------|
| Brigada Mecanizada - Construção da 2ª fase da oficina dos CC Leopard no BApSvc   | 2,34%      | 750.000,00 €       |
| Regimento de Manutenção - Construção da 2ª Oficina de Manutenção   | 2,34%      | 2.000.000,00 €     |
| PM 50 - Remodelação Piso 0 (Módulo 2) e piso 1-Ed B-Arquivos   | 2,25%      | 650.000,00 €       |
| PM 50 - Remodelação Piso 0 -Ed C-Zona técnica-Arquivos-Direção-Sala de leitura   | 2,25%      | 500.000,00 €       |
| PM 50 - Remodelação Piso 0 Módulo 1-Ed B-dep sujós-expurgo desinfestação-conservação e restauro                                      | 2,25%      | 550.000,00 €       |
| PM 50 - Remodelação Piso 0-Ed A-Arquivos e Controlo  | 2,25%      | 350.000,00 €       |
| PM 50 - Remodelação Piso 0-Ed C-Arquivos   | 2,25%      | 1.350.000,00 €     |
| PM 50 - Remodelação Piso 1-Ed A-SecInf-Sec Arquivista  | 2,25%      | 750.000,00 €       |
| PM 50 - Remodelação Piso -1-Ed C-Arquivos 2ªfase   | 2,25%      | 350.000,00 €       |
| PM 50 - Remodelação Piso 2-Ed A-Auditório-Sec Arquivista   | 2,25%      | 900.000,00 €       |
| PM 50 - Remodelação Piso -2-Ed C-Arquivos  | 2,25%      | 1.050.000,00 €     |
| PM 50 - Remodelação PM081 - LISBOA   | 2,25%      | 650.000,00 €       |
| PM 50 - Substituições de coberturas  | 2,25%      | 1.000.000,00 €     |
| Unidade de Aviação Ligeira Exército - Trabalhos de manutenção do pavimento da pista e caminhos de rolagem                            | 1,96%      | 500.000,00 €       |
| Unidade de Aviação Ligeira - Remodelação do edifício do ex esq 502   | 1,9%       | 450.000,00 €       |
| Unidade de Aviação Ligeira Exército - Construção de 4 Hangares   | 1,9%       | 750.000,00 €       |
| Regimento de Cavalaria 6 (RC6) - Adaptação de instalações no âmbito do programa das VBR  | 1,83%      | 800.000,00 €       |
| Regimento de Infantaria 13 (RI13) - Adaptação de instalações no âmbito do programa das VBR   | 1,83%      | 800.000,00 €       |
| Regimento de Infantaria 14 (RI14) - Adaptação de instalações no âmbito do programa das VBR   | 1,83%      | 800.000,00 €       |
| Unidade de Aviação Ligeira Exército - Abastecimento de água e energia elétrica à zona dos depósitos de abastecimento de combustíveis | 1,81%      | 200.000,00 €       |



| Nome do Projeto  | Prioridade | Pagamento Previsto |
|--|------------|--------------------|
| Unidade de Aviação Ligeira Exército - Demolição de blister e construção de parque de estacionamento  | 1,81%      | 500.000,00 €       |
| Unidade de Aviação Ligeira Exército - Recarga das placas de estacionamento de aeronaves de asa plana | 1,81%      | 750.000,00 €       |
| Academia Militar - Construção da Carreira de Tiro (CT)   | 1,76%      | 1.000.300,00 €     |
| Escola Prática de Engenharia (EPE) - Remodelação da cozinha e refeitório da Unidade                  | 1,57%      | 600.000,00 €       |
| Escola Prática de Transmissões (EPT) - Remodelação da cozinha e refeitório da Unidade                | 1,57%      | 600.000,00 €       |
| Regimento de Artilharia (RA4) - Reparação e beneficiação da cobertura do edifício do rancho geral    | 1,57%      | 450.000,00 €       |
| Regimento de Infantaria 13 (RI13) - Remodelação da cozinha e refeitório da Unidade                   | 1,57%      | 600.000,00 €       |
| Regimento de Manutenção - Reparação da cozinha da Unidade  | 1,57%      | 350.000,00 €       |
| Unidade de Apoio Comando de Pessoal - Reparação da cozinha da Unidade                                | 1,57%      | 400.000,00 €       |
| Academia Militar - Demolição e construção do edifício de alimentação                                 | 1,48%      | 2.000.000,00 €     |
| Escola de Sargentos Exército - Remodelação interna da cozinha e das salas de refeições               | 1,48%      | 600.000,00 €       |
| Academia Militar - Construção de Campo de futebol e infraestruturas desportivas                      | 1,45%      | 1.150.000,00 €     |
| Academia Militar - Remodelação de Infraestruturas para Construção de Gimnodesportivo e Picadeiro     | 1,45%      | 2.000.000,00 €     |
| UnApAMAS - Adaptação de instalações no âmbito do levantamento da Unidade de Apoio de Área            | 1,37%      | 2.500.000,00 €     |
| Infraestruturas do Polígono Militar de Tancos - ETAR Tancos  | 1,31%      | 1.800.000,00 €     |
| Regimento de Infantaria 10 - Construção da rede de saneamento básico                                 | 1,31%      | 1.000.000,00 €     |
| Academia Militar - Construção de pistas de treino militar  | 1,28%      | 100.000,00 €       |
| Academia Militar - Demolição e construção do edifício de comando                                     | 1,28%      | 2.000.000,00 €     |
| Academia Militar - Reformulação da parada do Comando   | 1,28%      | 800.000,00 €       |
| Academia Militar - Reparações gerais nas coberturas do PM016-Lisboa                                  | 1,28%      | 900.000,00 €       |





| Nome do Projeto  | Prioridade | Pagamento Previsto |
|--|------------|--------------------|
| Academia Militar - Reparações gerais no edifício da messe de Oficiais                            | 1,28%      | 200.000,00 €       |
| Escola de Sargentos Exército - Construção de Carreira de Tiro coberta e sala didática de tiro    | 1,28%      | 950.000,00 €       |
| Escola de Sargentos Exército - Construção de infraestruturas desportivas                         | 1,28%      | 300.000,00 €       |
| Escola de Sargentos Exército - Construção do Edifício de Alojamento de Alunos (2º Bloco)         | 1,28%      | 3.000.000,00 €     |
| Escola de Sargentos Exército - Demolição Paiol e construção de picadeiro, cavalariças e vedações | 1,28%      | 420.000,00 €       |
| Escola de Sargentos Exército - Remodelação da Arrecadação e Depósito de Material de Guerra       | 1,28%      | 300.000,00 €       |
| Escola de Sargentos Exército - Remodelação do Bloco de Aulas                                     | 1,28%      | 1.200.000,00 €     |
| Escola de Sargentos Exército - Remodelação do Bloco Escolar do CFS                               | 1,28%      | 900.000,00 €       |
| Escola Prática de Cavalaria (EPC) - Remodelação de edifício para alojamento de graduados         | 1,2%       | 800.000,00 €       |

Em virtude do elevado número de projetos, para que se consiga efetuar uma fácil consulta, foram agrupados na seguinte tabela consoante a sua afinidade:

| Projetos relacionados        | valor         |
|------------------------------|---------------|
| Academia Militar             | 8.150.300,00  |
| PM 50                        | 8.100.000,00  |
| NH90                         | 7.960.000,00  |
| Escola Sargentos do Exército | 7.070.000,00  |
| Remodelação de cozinhas      | 5.600.000,00  |
| CC Leopard                   | 2.750.000,00  |
| UndAp Amadora Sintra         | 2.500.000,00  |
| Pandur                       | 2.400.000,00  |
| ETAR Tancos                  | 1.800.000,00  |
| Saneamento Básico RI10       | 1.000.000,00  |
| Alojamentos EPC              | 800.000,00    |
| Total                        | 48.130.300,00 |